

FACULTÉ DE DROIT DE CAEN

DROIT ROMAIN

DU SÉNAT ROMAIN

Et de son influence sur la formation du droit privé

DROIT FRANÇAIS

DES PRINCIPES

Qui président au recrutement des Chambres hautes

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE PUBLIQUEMENT

DANS LA GRANDE SALLE DE LA FACULTÉ DE DROIT

Le mardi 2 juillet 1895, à 3 heures de l'après-midi

PAR

Pierre HARDOUIN

Juge suppléant au Tribunal civil de Vire

CAEN

TYPOGRAPHIE-LITHOGRAPHIE CH. VALIN

7 ET 9, RUE AU CANU

1895

MEIS ET AMICIS

JURY D'EXAMEN :

MM. EDMOND VILLEY, *professeur doyen*, président de
la thèse.

J. MARIE, *professeur*.

BIVILLE, *agrégé*.

FACULTÉ DE DROIT DE CAEN

DROIT ROMAIN

DU SÉNAT ROMAIN

Et de son influence sur la formation du droit privé

DROIT FRANÇAIS

DES PRINCIPES

Qui président au recrutement des Chambres hautes

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE PUBLIQUEMENT

DANS LA GRANDE SALLE DE LA FACULTÉ DE DROIT

Le mardi 2 juillet 1893, à 3 heures de l'après-midi

PAR

Pierre HARDOUIN

Juge suppléant au Tribunal civil de Vire

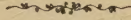
CAEN

TYPOGRAPHIE-LITHOGRAPHIE CH. VALIN.

7 ET 9, RUE AU CANU

1895

BIBLIOGRAPHIE



DROIT ROMAIN

- ACCARIAS. — Précis du Droit romain. 2 vol., 1891.
- BELOT. — Histoire des chevaliers romains. Paris, Durand, 1872, in-8°.
- G. BLOCK. — Les Origines du Sénat romain. Thorin, 1883, in-8°.
- BOUCHÉ-LECLERCQ. — Manuel des Institutions romaines. Paris, 1886.
- DEMANGEAT. — Cours élémentaire Droit romain. Paris, Durand, 1880, in-8°.
- DURUY. — Histoire des Romains. 7 vol., 1879.
- FUSTEL DE COULANGES. — La Cité antique. Paris, 1866.
- IBERING. — L'esprit du Droit romain, traduction Meulanaere. 4 vol. in-8°.
- JAMES MUIRHEAD. — Introduction historique au Droit privé de Rome, traduction Bourcart. Paris, 1889.
- MAYNS. — Cours de Droit romain. Bruxelles-Paris, 1870-74, 3 vol. in-8.
- MOMMSEN. — Histoire romaine, traduction Alexandre. 8 vol., 1863-72.

ORTOLAN. — Histoire de la législation romaine. Paris, Plon,
1884, 3 vol. in-8°.

RIVIER. — Introduction historique au Droit romain. Bruxelles,
1884, in-8°.

VAN WETTER. — Cours élémentaire de Droit romain. 2 vol.,
3^e édition, 1893.

WILLEMS. — Le Droit public romain. Paris, Durand et Pedone,
1880, in-8°.

WILLEMS. — Le Sénat de la république romaine. Louvain et
Paris, 1878-83, 2 vol. in-8°.



DROIT ROMAIN



DU SÉNAT ROMAIN

ET DE

SON INFLUENCE SUR LA FORMATION DU DROIT PRIVÉ



INTRODUCTION



Chez tous les peuples de l'antiquité, chez toutes les nations riveraines de la Méditerranée, qui constituaient le monde civilisé, on trouve, à côté de l'assemblée du peuple, une autre assemblée qui ne lui cède en rien comme importance.

Composée de citoyens que leur naissance, leur fortune et l'expérience acquise par la vieillesse faisaient entourer de l'estime et du respect universels, cette assemblée est un rouage aussi essentiel de l'organisme politique des cités que l'assemblée populaire. « Que le

gouvernement soit aristocratique ou démocratique, dit Aristote, le Sénat ne manque à aucune cité, et même dans les oligarchies, quelque petit que soit le nombre de ceux qui prennent part à la souveraineté, plusieurs conseillers sont chargés de préparer les décrets. »

Tout le monde sait de quelle influence jouissaient l'Aréopage d'Athènes et la *βουλή* ou la *βουλὴ* de Sparte et des autres villes du Péloponèse.

Mais, entre toutes ces assemblées, aucune n'a pris un rôle aussi important, aucune n'a brillé d'un plus vif éclat, et pendant si longtemps, que le Sénat romain.

Écrire l'histoire du Sénat romain, ce serait écrire l'histoire de Rome elle-même; entreprendre l'étude de ses multiples attributions serait une tâche immense. A Rome, d'ailleurs, il n'y avait pas de constitution véritable, de lois constitutionnelles au sens moderne du mot. Le Sénat tenait tous ses pouvoirs de la coutume, du *mos majorum*, dont il était le gardien vigilant et le défenseur attitré.

Sa compétence était d'autant plus étendue qu'elle était indéfinie, « et jamais constitution écrite, dit M. Bouché-Leclercq, ne valut cette tradition vivante, intelligente et souple qui savait à chaque instant se modifier elle-même et s'adapter aux circonstances ».

En théorie pure, on ne voit pas au premier abord quelles attributions étaient laissées au Sénat dans l'organisation romaine ; et pourtant, nous l'avons dit, il jouissait de pouvoirs presque illimités.

Le pouvoir exécutif ? il appartenait aux rois et, plus tard, aux magistrats. Le pouvoir législatif ? il résidait entièrement dans l'assemblée du peuple ; le vote des comices constituait la loi : « Lex est quod populus jussit atque constituit. » Le pouvoir religieux ? il était divisé entre plusieurs collèges spéciaux. Le pouvoir judiciaire ? il était partagé entre les comices et certains magistrats.

Et pourtant, le rôle du Sénat fut prépondérant, son influence énorme ; durant des siècles, on peut dire que le Sénat gouverna la République romaine ; et, en fait, ce fut grâce à lui, à sa sagesse, à sa tenacité, et aussi, il faut bien le reconnaître, à son patriotisme inaltérable que les revers les plus terribles ne purent jamais abattre, que Rome dut sa grandeur et sa prospérité.

Un double danger résultait pour la république romaine de ses institutions politiques : d'une part, l'omnipotence des comices en matière législative favorisait des réformes hâtives, des mesures regrettables, des votes trop précipités, contraires aux véritables intérêts de l'État ;

d'autre part, la pluralité des magistratures, et aussi leur courte durée étaient faites pour affaiblir l'exécutif, et constituaient un obstacle sérieux à cet esprit de suite si nécessaire dans la vie des peuples comme dans celle des individus.

Le Sénat sut parer à tous ces inconvénients, atténuer ce double péril. Refrénér les emportements, modérer l'impatience des assemblées populaires en refusant son *auctoritas*, c'est-à-dire en opposant son *veto* aux décisions irréfléchies ou mauvaises des comices ; assister les magistrats qui se succédaient annuellement, assurer la continuité dans la marche des affaires publiques : telle fut la tâche difficile du Sénat romain. Conseil des magistrats et tuteur du peuple, tel fut son double rôle ; et, dit encore M. Bouché-Leclercq, « ce n'est pas faire de lui un médiocre éloge que de dire qu'il a toujours été obéi sans avoir jamais eu le droit légal de commander ¹ ».

Au point de vue du droit public, le Sénat exerce une influence prépondérante : c'est là son véritable domaine. Il réunit des attributions partagées de nos jours entre plusieurs ministères. Il décide de la paix et de la guerre, conclut les traités, contracte les alliances ; il

1. BOUCHÉ-LECLERCQ, *Manuel des Inst. rom.*, page 108.

perçoit les impôts, administre les provinces, ordonne les travaux d'utilité publique, exerce son contrôle sur tous les actes importants de la religion nationale.

Ces attributions de droit public ne rentrent pas dans le cadre de notre étude ; mais, à côté d'elles, le Sénat en exerce d'autres : des attributions de droit privé. Sous l'Empire, en effet, le Sénat est la principale source du droit privé, et les sénatus-consultes sont assimilés aux véritables lois. Le rôle du Sénat à cette époque est bien connu de tous ; aussi ne nous y arrêtons-nous guère. Mais l'origine de ce pouvoir législatif, ne faut-il pas aller la chercher plus haut dans l'histoire de Rome ? Peut-on rattacher l'avènement des sénatus-consultes de droit privé à la période républicaine, et, en dehors du pouvoir législatif pur, le Sénat n'avait-il pas d'autres attributions touchant par certains côtés au droit privé ? ne pouvait-il point abroger les lois ou y déroger, les interpréter ou dispenser certains citoyens de leur observation, et, tout spécialement, quelle est l'origine, la nature et l'histoire de ce *veto* tout particulier, désigné sous le nom d'*auctoritas Patrum* ? Telles sont les questions moins connues et, partant, plus intéressantes que nous essayerons de résoudre à la lumière des derniers documents de la science.

Nous étudierons successivement l'influence

du Sénat romain sur le droit privé sous la royauté, la république et l'empire ; et, dans un premier chapitre, nous dirons quelques mots du recrutement et de l'organisation de cette assemblée, que le barbare Cineas, admis à l'une de ses séances, prenait pour une assemblée de rois.

CHAPITRE I^{er}. — *Organisation du Sénat.*

CHAPITRE II. — *Influence du Sénat sur le droit privé sous la royauté et la république.*

CHAPITRE III. — *Influence du Sénat sur le droit privé sous l'empire.*

CHAPITRE I^{er}

ORGANISATION DU SÉNAT

L'organisation du Sénat, son mode de recrutement, ont dû nécessairement varier dans le cours des siècles, et subir le contre-coup des révolutions qui ont conduit l'État romain de la royauté à la république, et de la république à l'empire.

Nous étudierons donc cette organisation dans les diverses périodes :

- § 1^{er}. — Période royale.
- § 2. — Période républicaine.
- § 3. — Période impériale.

§ 1^{er}

PÉRIODE ROYALE

Dans cette période, le roi concentre dans ses mains tous les pouvoirs civils, religieux et militaires : il est à la fois le pontife souverain, le général en chef et le juge suprême. La division des pouvoirs, la séparation du spirituel et du temporel, qui sont la base des constitutions modernes, n'existent pas à cette époque : c'est là

un trait commun à toutes les législations primitives.

Cependant, cette autorité n'est pas complètement absolue : à côté du roi sont groupés les principaux du royaume, et le roi n'est tout au moins tenu de les consulter. Sans doute, il peut ne pas tenir compte de leurs avis ; mais alors il joue là un jeu dangereux, et l'histoire de la chute des Tarquins est la meilleure preuve de la force de résistance que les Patriciens pouvaient opposer au roi.

Ces compagnons du roi forment une sorte de conseil des anciens qui porte le nom de Sénat.

Le chiffre des sénateurs sous la royauté est très discuté entre les auteurs. La tradition s'accorde cependant sur deux points : le nombre primitif et le nombre définitif ; elle fixe unanimement le chiffre primitif à 100 ¹, et le chiffre définitif, c'est-à-dire depuis Tarquin l'Ancien, à 300.

Comment maintenant le Sénat a-t-il ainsi triplé de Romulus à Tarquin ? Ici, les divergences commencent. Il est hors de doute que les 100 sénateurs primitifs appartenaient à la tribu des *Ramnenses* ; c'étaient les compagnons de Romulus, choisis par lui pour former son con-

1. LIV. I, 8 : « Centum creat senatores ». — VELL.-PAT., I, 8 : « Centum electos ». — JUSTIN, XLII, 3 : « Centum seniorum senatus ».

seil. Depuis lors, le Sénat fut augmenté à deux reprises ; une première augmentation eut lieu lorsque Tatiüs eut conclu son alliance avec Romulus : il est probable que, comme conséquence de l'entrée des *Tatienses* dans la cité, on créa un certain nombre de sénateurs Sabins, 100 d'après certains auteurs¹, 50 d'après certains autres².

Une deuxième augmentation eut lieu sous Tarquin l'ancien ; les auteurs nous disent qu'il doubla le nombre des sénateurs³. Quels étaient ces nouveaux sénateurs ? Les uns y voient les représentants de la tribu des *Luceres*, jusque-là exclue du Sénat, et cette opinion n'est pas sans fondement, si l'on songe que Tarquin était un prince d'origine étrusque, et qu'il devait naturellement tendre à favoriser ses compatriotes. Mais il est plus probable que ces nouveaux sénateurs étaient les représentants, les chefs de nouvelles *gentes* patriciennes. Tarquin, en effet, fut en lutte constante avec les Patriciens, et, dans cette lutte, il chercha un appui dans le peuple pour contre-balancer ainsi l'influence des grands, en s'attachant la plèbe. Il conféra à certaines familles plébéiennes le patriciat, et, dès lors, les chefs

1. DENYS, II, 47.

2. Pour Tite-Live. l'augmentation eut lieu sous Tullius Hostilius, et porta sur les Albains, I, 30.

3. Cic. *de Rep.*, II, 20, § 35, liv. I, 35.

de ces *gentes* nouvelles entrèrent au Sénat. En effet, à l'accroissement des *gentes* les auteurs font toujours coïncider un accroissement proportionnel du Sénat : créer des *gentes* nouvelles ou créer des sénateurs nouveaux, c'est tout un ; ces deux faits sont intimement liés l'un à l'autre ; le second est le résultat immédiat du premier.

Ce sont donc des Patriciens qui entrent au Sénat sous Tarquin, mais des Patriciens de fraîche date ; aussi Tarquin n'osa pas assimiler complètement « ces parvenus » avec les représentants des vieilles familles, et, de là, il résulta une sorte de hiérarchie parmi les sénateurs. On distingua dès lors, d'une part, les *Patres majorum gentium*, de l'autre, les *Patres minorum gentium*. Les premiers, ce sont les sénateurs primitifs, les représentants des anciennes *gentes* ; les seconds, ce sont les chefs de *gentes* de constitution récente.

En conséquence de leur suprématie, les *Patres* anciens sont interrogés les premiers « *Patres majorum gentium..... quos priores sententiam rogabat* », nous dit Cicéron ¹.

Cette création d'une nouvelle couche de sénateurs, de *patres minorum gentium*, correspond à l'augmentation semblable du nombre des chevaliers, qui donne naissance aux *equites*

1. Cic. *de Rep.*, II, 20, § 35.

secundi, posteriores, par opposition aux *equites primi* ou *priores*.

La réforme de Tarquin fut naturellement mal vue des anciens Patriciens, et contribua, dans une certaine mesure, à sa chute. Cependant, il n'y a pas trace dans l'histoire de dissentiments entre les deux classes de sénateurs ; au contraire, les historiens nous les montrent admirablement confondues dans leur hostilité contre la plèbe ; les *Fabii*, les *Claudii*, qui incarnent pour ainsi dire la résistance patricienne, appartiennent aux nouvelles familles créées par Tarquin.

Le nombre de ces sénateurs *minorum gentium* est de 100 ou de 150, selon que l'on admet qu'il y avait à cette époque 200 ou 150 sénateurs.

Quoi qu'il en soit, depuis Tarquin l'Ancien, le chiffre des sénateurs est de 300 : le Sénat, ainsi définitivement composé, est, comme l'armée, l'image de l'État lui-même.

Le chiffre 3, par lui-même ou multiplié par 10, se retrouve partout à la base de l'État romain, comme de la plupart des religions : on dirait un chiffre sacré, providentiel, aimé des dieux, selon le mot du poète *numero deus impare gaudet*.

Il y a trois tribus ethnologiques : le corps des *celeres*, c'est-à-dire la cavalerie romaine, compte 300 *equites*, soit 100 par tribu, 10 par curie ; la légion, 3,000 hommes, soit 1,000 par tribu, 100 par curie ; de même il y a 300 sénateurs

choisis, sans doute de telle sorte que chaque tribu en ait 100, et chaque curie 10.

Tel est le chiffre définitif des sénateurs à l'époque royale.

Comment étaient-ils nommés ?

Il est certain que le choix appartenait au roi, et au roi seul. La tradition ici est quasi unanime : « Reges legebant quos in consilio publico haberent », dit Festus¹. Seul parmi les auteurs anciens, Denys attribue au peuple la nomination des sénateurs. Les curies auraient, d'après lui, élu les sénateurs à l'origine, et seraient de nouveau intervenues lorsque, en conséquence de l'alliance conclue entre Romains et Sabins, le chiffre des sièges fut considérablement augmenté.

Ce système est complètement inadmissible : « Il est dû sans doute, dit Mommsen, à la fantaisie patriotique d'un annaliste démocrate. » Nous verrons en effet que, sous la république, ce furent tout d'abord les consuls qui nommèrent les sénateurs ; or, les consuls héritèrent bien des pouvoirs du roi, mais on ne peut pas dire que leurs attributions furent supérieures à celles du roi. Si les consuls ont pu nommer les sénateurs, à fortiori le roi a dû avoir le même pouvoir.

1. Cic., *de Rep.*, II, 8. — Liv. I, 49. — Dio. Cass., fr. 9, 11 § 4, etc.

On peut, d'ailleurs, expliquer d'une façon assez plausible l'erreur de Denys. Il a pu confondre l'élévation au patriciat romain, c'est-à-dire la naturalisation des familles patriciennes des territoires nouvellement incorporés, et l'élévation au titre de sénateur des chefs de ces nouvelles familles, naturalisées en quelque sorte : la première, l'élévation au patriciat romain, appartient aux comices curiates ; la seconde, l'élévation au sénat, appartient au roi. Et la confusion est d'autant plus facile, que l'expression *patres* signifie, chez les auteurs anciens, tout à la fois patriciens et sénateurs.

Le nom de *patres* a été donné aux sénateurs parce que la condition essentielle pour être sénateur, c'était d'être *paterfamilias*, c'est-à-dire, non seulement père de famille, *sui juris*, mais bien père de toute une famille au sens large du mot, représentant d'une *gens*.

Il faut repousser toutes les autres explications du mot *patres* données par les auteurs, celle de Cicéron, par exemple, *propter caritatem appellati sunt patres*, ou encore celle de Festus : « Les sénateurs furent appelés pères parce qu'ils distribuaient les terres au peuple comme à leurs propres enfants. »

Ces explications et autres analogues, sont inadmissibles.

Nous avons dit que c'était au roi qu'appar-

tenait le choix des sénateurs : ce choix était-il sans limites ?

Non, et le roi devait l'exercer dans un certain cercle. Le *mos majorum* exigeait certaines conditions pour être sénateur. Ces conditions, on peut les tirer des termes mêmes employés pour désigner les sénateurs : *patres* ; *senatores*. *Patres*, c'est-à-dire tout à la fois patriciens et *patres-familias* ; donc, les plébéiens et les fils de famille ne pouvaient entrer au Sénat. *Senatores*, c'est-à-dire *seniores* : « Per Senatum seniores significat », « Senatui nomen dederit ætas : nam eidem patres sunt. » La distinction entre *seniores* et *juniores* est bien connue : les *seniores* sont ceux qui ont dépassé l'âge de 45 ans.

Il résulte de ces explications que, pour être sénateur, pour entrer dans cette espèce de conseil des anciens, il fallait avoir 45 ans révolus, être patricien, *paterfamilias*, et choisi par le roi.

Il est très probable d'ailleurs que le roi devait choisir, dans chaque curie, un nombre égal de sénateurs, de façon à ce que les curies fussent également représentées dans son conseil.

§ 2

PÉRIODE RÉPUBLICAINE

Cette période se divise elle-même en deux :

Une première période antérieure à la *lex*

Ovinia, de 510 à 310 environ avant Jésus-Christ.

Une deuxième période postérieure à cette loi, et qui va de 310 à l'établissement de l'empire.

1° COMPOSITION DU SÉNAT ANTÉRIEUREMENT A LA *lex Ovinia*

Vers 510 avant Jésus-Christ, une révolution renverse Tarquin le Superbe, et à la royauté succède la république, république aristocratique d'ailleurs, et où la plèbe est encore moins considérée que sous la royauté.

Les consuls héritent des pouvoirs du roi, et, dès lors, c'est à eux qu'appartient le droit de recruter le Sénat, de procéder à la *lectio senatus*¹. Les deux premiers consuls eurent aussitôt à accomplir une *lectio* importante. A la chute de Tarquin le Superbe, en effet, il y avait un grand nombre de places vacantes au Sénat : Tarquin avait non seulement négligé de remplir les vides qui s'étaient produits dans le sein de cette assemblée, mais encore il l'avait décimée par ses proscriptions.

Le Sénat était réduit de moitié. Ce furent les consuls qui durent le compléter, et c'est à eux qu'appartient dès lors la *lectio senatus*.

Les consuls avaient le droit de choisir, sans doute en suivant les mêmes règles qu'au-

1. Cic., *de Rep.*, II, 32

trefois sous la royauté, de nouveaux sénateurs pour combler les vides au fur et à mesure qu'ils se produisaient.

Nous ne croyons pas que la *lectio senatus*, au début de la république, dût se faire à des époques déterminées à l'avance, tous les deux, trois ou cinq ans, par exemple, ce qui eût entraîné comme conséquence que, seuls, les consuls en charge à ce moment auraient joui du droit de procéder à la *lectio*.

La *lectio senatus* est, jusqu'à la fin du IV^e siècle avant Jésus-Christ, plus exactement de 510 à 312, indépendante de toute idée de recensement, de renouvellement périodique. C'est seulement après la loi Ovinia, qui enleva aux consuls le recrutement du Sénat pour le transférer aux censeurs, que la liste des sénateurs fut périodiquement arrêtée, et le Sénat soumis à un renouvellement quinquennal.

D'ailleurs, les consuls n'ont pas eu seuls le pouvoir de nommer les sénateurs; certains magistrats, les tribuns consulaires (*tribuni militum consulari potestate*), les décemvirs (*decemviri legibus scribundis*), ont exercé aussi ce pouvoir.

Enfin le dictateur, en vertu de son *imperium consulare*, peut procéder à la nomination des sénateurs; et c'est ainsi que nous voyons, en 216, un dictateur (*dictator senat. leg. causa*) nommer

une véritable fournée de sénateurs pour combler les vides creusés dans les rangs du Sénat par les sanglantes batailles de Cannes et de la Trébie.

Les sénateurs ainsi nommés par les magistrats consulaires sont-ils inamovibles ? la fonction de sénateur est-elle une fonction viagère, ou bien est-elle temporaire et révocable ?

En d'autres termes, les consuls, qui pouvaient nommer les sénateurs, pouvaient-ils les exclure, une fois nommés ?

C'est là une question controversée. Les uns, avec Mommsen ¹, soutiennent la négative. Pour ces auteurs, la possibilité de l'exclusion aurait été à la fois l'un des buts et le principal avantage de la transmission des pouvoirs des consuls aux censeurs par la loi Ovinia. D'autres, avec M. Wilhems, et nous nous rangeons à cet avis, soutiennent l'affirmative et accordent ce droit d'élimination aux consuls. Comment, en effet, admettre que le Sénat, s'il était réellement vrai que, de tout temps, le roi d'abord, puis les consuls n'aient pas eu le droit d'élimination, ait laissé dépouiller ses membres d'un privilège aussi important que celui de l'inamovibilité, et cela par la loi Ovinia, c'est-à-dire à une époque où il occupe une place de plus en plus grande dans l'État ?

1. Röm. Staatsrecht, II, 1 p. 394-395.

Cette opinion s'appuie principalement sur un passage de Festus :

« Præteriti senatores quondam in opprobrio
« non erant, quod ut reges sibi legebant suble-
« gebantque quos in consilio publico haberent,
« ita post exactos eos consules quoque militum
« consulari potestate conjunctissimos sibi
« quosque patriciorum et deinde plebeiorum
« legebant, donec Ovinia tribunitia intervenit
« qua sanctum est ut censores ex omni ordine
« optimum quemque jurati [curiati] in senatum
« legerent; quo factum est ut qui præteriti
« essent et loco moti, haberentur ignominiosi¹. »

D'après ce texte, il y avait donc avant le *plébiscite Ovinien des senatores præteriti*, c'est-à-dire exclus. Mais à cette exclusion il n'y avait pas de déshonneur, puisqu'elle dépendait du bon plaisir, de la volonté arbitraire du roi, des consuls ou des tribuns consulaires. Tout au contraire, après la loi Ovinienne, l'exclusion étant encourue pour indignité, avait un caractère infamant.

Il est vrai que les auteurs anciens ne nous citent pas d'exemples de radiations opérées à cette époque. A cela rien d'étonnant : le droit d'élimination a dû être rarement exercé, car il était beaucoup moins utile au commencement

1. FESTUS, p.246.

qu'à la fin de la république. Au début, en effet, les sénateurs sont exclusivement ceux qui sont choisis par les consuls, ou, dans les premières années qui ont suivi la loi Ovinienne, ceux qui ont exercé les hautes magistratures exclusivement. Parmi eux, il est difficile à des indignes de se glisser; à la fin de la république, au contraire, les magistratures inférieures donnent accès au Sénat, et les votes populaires nomment à ces magistratures, non pas toujours le plus digne, mais souvent le plus riche ou le plus intrigant: il y a besoin d'exercer un contrôle plus sévère sur la composition du Sénat, et le droit d'exclusion doit être d'une application beaucoup plus fréquente.

Sous la république, les sénateurs prennent le nom de *Patres conscripti*. Cette expression soulève des interprétations diverses, qui sont intimement liées au mode de recrutement du Sénat. On peut, en effet, en conclure que les plébéiens furent admis au Sénat dès les commencements de la république, question aussi intéressante que controversée, qui nous semble désormais tranchée par le savant ouvrage de M. Wilhems, dont nous ne pouvons mieux faire que résumer l'argumentation.

Selon les uns, dans l'expression *Patres conscripti*, il y a deux substantifs accolés: *Patres conscripti* équivaut à *patres* et *conscripti*. Il est

fait ici allusion à deux classes de sénateurs, les *patres* et les *conscripti*. Les *patres*, ce sont les sénateurs patriciens choisis par les consuls parmi les chefs des *gentes*; les *conscripti*, au contraire, ne doivent leur rang de sénateur qu'au choix fait par les consuls; et ici encore, on se subdivise : les uns veulent que ces *conscripti* soient toujours des plébéiens, les autres que ce soient au contraire des patriciens, du moins en très grande majorité; en sorte qu'en définitive, longtemps encore sous la république, le Sénat fut exclusivement patricien et ferma sa porte obstinément aux plébéiens.

Ces deux interprétations sont pour nous inadmissibles : la première est fausse et dans son principe et dans ses conclusions; la deuxième, vraie dans sa conclusion, est faussée dans son principe.

Le premier système admet les plébéiens au Sénat dès l'origine de la république : *patres*, voilà les patriciens; *conscripti*, voilà les plébéiens. Il s'appuie surtout sur un texte de Paul Diacre ¹ : « Propter inopiam patriciorum, Valerius *ex plebe* adlegit in numerum senatorum C et LX et IV, ut expleret numerum senatorum trecentorum ». Et ailleurs : « Patres dicuntur qui sunt patricii generis, conscripti qui in senatu

1. P. 254, v., *qui patres qui conscripti*.

« sunt scriptis annotati ¹. » Tite-Live dit de son côté : [Brutus] « Patrum numerum, primoribus « equestris gradus lectis ad trecentorum sum- « mam explevit ² »; et, pour Tite-Live, ces *primores equestris gradus* sont aussi des plébéiens; car il ajoute que ce choix fut fait « ad concor- « diam civitatis jungendosque patribus plebis « animos ».

Pour nous, cette opinion est inadmissible: il est impossible d'admettre, et le second système l'a bien compris, qu'il y ait eu des plébéiens au Sénat dès l'origine de la république. C'est ce qu'on peut prouver par un double argument, un argument grammatical et un argument de raison.

Patres a deux sens en latin : tantôt il signifie l'ensemble des sénateurs ³ et tantôt l'ensemble du patriciat ⁴. Le même mot indique les deux choses : qu'est-ce que cela prouve, sinon que pour être sénateur il fallait être patricien ? Et le Sénat, sous la république, fut encore longtemps et exclusivement patricien.

Dans la lutte acharnée qui éclata entre les deux ordres, on voit toujours le Sénat faire corps

1. P. 7, v. *allecti*.

2. II, 1, §§ 10-11.

3. Voir notamment : DIO CASS., XLIV, 32. — LIV., XXI, 63. — SALL., *Hist.*, II. — VELL.-PAT., II, 83, § 4.

4. SALL., *Cat.*, 33; *Hist.*, III. — VELL.-PAT., II, 45, § 2. — CIC., *ad fam.*, IX, 21, § 3. — CIC., *de Rep.*, II, 37, § 63.

avec les patriciens. S'il y avait eu des plébéiens au Sénat, si surtout il y en avait eu un groupe nombreux (164, selon Paul Diacre), comment se fait-il qu'un sénateur plébéien n'ait jamais élevé la voix pour soutenir ses frères ? Or, rien de pareil : parti patricien et parti du Sénat ne font qu'un ; qui dit l'un dit l'autre. Les historiens sont unanimes, et ils identifient le Sénat et les patriciens.

Cet argument a frappé les partisans du deuxième système ; et, tout en partant du même principe que le premier, en distinguant les *patres* et les *conscripti*, ils ont admis que les *conscripti* étaient, eux aussi, le plus souvent des Patriciens.

; Mais pour nous il y a plus, et nous rejetons toute différence d'origine entre les *patres* et les *conscripti* : les uns comme les autres sont des Patriciens choisis par les consuls. Dans cette expression de *Patres conscripti*, nous ne voyons pas deux substantifs accolés, mais bien un substantif et un adjectif, et nous traduisons mot à mot : *Patres conscripti*, sénateurs inscrits sur une liste pour former un corps spécial. C'est en ce sens qu'on dit : *conscribere exercitum*¹, *legiones*², *milites*³, *collegia*, etc.

1. CIC., *p. Mil.*, 28, § 76.

2. CES., *Bell. Gall.*, I, 10.

3. CIC., *Phil.*, v, 17, § 46.

Patres conscribere signifie dresser la liste des sénateurs, et *Patres conscripti*, sénateurs inscrits sur la liste : *patres conscripti* est synonyme de *patres lecti* ; *conscribere*, c'est inscrire ceux qui ont été choisis, *lecti*.

Cette seconde expression de *patres lecti* ne l'emporta pas, et l'expression de *patres conscripti*, de beaucoup la plus ancienne, fut généralement employée. Elle remonterait, s'il fallait en croire Denys, à Romulus lui-même, qui aurait donné à ses cent premiers sénateurs le nom de Πατέρες συγγράγοι ¹.

D'après ceux qui lisent *patres* et *conscripti*, il y aurait eu les sénateurs originaux, puis des sénateurs plébéiens ajoutés à la liste ; *conscribere* équivaldrait alors à *adscribere* : « Conscripti « dicebantur qui patribus adscribebantur, qui « in senatu sunt scriptis annotati ². »

Mais, précisément, la langue latine a des mots pour exprimer cette idée de membres supplémentaires postérieurement inscrits : *adscripti*, *adscriptitii*, *adlecti*, *sublecti*. Il eût fallu dire non pas *Patres conscripti*, mais bien *Patres adscripti* ou *adscriptitii*.

L'interprétation grammaticale du système que nous combattons est donc inadmissible.

1. II, 12.

2. Paul DIACI, p. 7, v, « allekti ».

Mais, au-dessus de toute cette chicane de mots, il y a un argument historique, un argument de raison qui tranche la question dans notre sens.

La révolution qui renversa Tarquin le Superbe et mit fin à la royauté, fut l'œuvre des Patriciens. Tarquin le Superbe, s'appuyant sur la plèbe pour résister à l'aristocratie, avait décimé le Sénat; les grands d'alors, les Patriciens, réussirent pourtant à le renverser; mais le sort des plébéiens n'en fut pas amélioré : le roi fut remplacé par deux consuls exclusivement patriciens, qui eurent peut-être pour la plèbe moins de ménagements encore que les rois.

La nouvelle constitution était l'œuvre du Sénat, qui vit encore grandir son influence. Comment admettre que la plèbe, qui dut combattre encore un demi-siècle pour obtenir le *connubium* avec les Patriciens, un siècle entier pour arriver aux magistratures, ait eu ainsi d'emblée ses entrées au Sénat, alors à l'apogée de sa puissance et l'inspirateur, pour ne pas dire le seul auteur, d'une révolution triomphante ?

Si les plébéiens sont entrés au Sénat dès la proclamation de la république, l'histoire romaine devient du coup incompréhensible. Que voyons-nous en effet ? D'une part les Patriciens,

de l'autre les plébéiens ; les premiers soutenus par les consuls et s'appuyant sur le Sénat, les seconds conduits par les tribuns du peuple. La lutte s'engage d'abord sur le terrain des intérêts matériels du peuple et des lois agraires ; puis sur celui de l'égalité civile, en particulier pour réclamer des lois écrites mettant fin à l'arbitraire des consuls patriciens, et pour supprimer le défaut de *connubium* entre les Patriciens et les plébéiens ; enfin sur le terrain de l'égalité politique, c'est-à-dire pour réclamer l'accès aux grandes charges de l'État.

Admettre les plébéiens au Sénat, c'est brouiller toutes les idées ; et les historiens romains, même ceux qui, comme Tite-Live, ont vu dans les *conscripti* des plébéiens, ne font jamais mention, dans ces luttes intestines, d'un élément plébéen quelconque au Sénat : pour Tite-Live, comme pour tous les historiens, *patrès*, *patricii*, *senatus*, ces trois mots sont synonymes.

Un des épisodes les plus saillants de cette lutte entre les deux ordres est la création du tribunat, à la suite de la retraite du peuple sur le mont Sacré.

Lorsque le peuple arrive au pouvoir, par un sentiment facile à comprendre, il porte aux honneurs ceux de ses membres qui déjà se distinguent du commun par leur talent, leurs richesses, leur situation déjà acquise, et qui,

par là, sont plus à même de lutter. S'il y avait eu à cette époque des sénateurs plébéiens, il eût été tout naturel que le peuple choisit parmi eux ses tribuns ; ils eussent été désignés d'avance pour ce poste de confiance. Or, il n'en fut rien ; bien plus, il est expressément interdit aux tribuns d'assister aux séances du Sénat, dont ils ne peuvent même pas franchir l'enceinte : « *Tribunis plebis intrare curiam non licebat*¹. »

Tout ce qui a un caractère plébéien est donc repoussé dédaigneusement par le Sénat : comment concilier tout cela avec la présence de plébéiens au Sénat ?

Après cet argument de raison historique, il est facile de réfuter les textes cités à l'appui du système que nous combattons. Comment admettre que 164 sénateurs plébéiens, c'est-à-dire, ne l'oublions pas, la majorité absolue, aient été introduits au Sénat ? Cela se réfute de soi-même par l'absurde.

Cependant, il est probable que quelque chose de particulier a dû se passer dans la première *lectio* faite par les consuls à la chute de la royauté : pour que la tradition en ait gardé un souvenir aussi vivace, il faut que cette *lectio* ait présenté quelque innovation. Il est certain qu'à cette époque, l'*inopia patriciorum* se faisait

1. VAL.-MAX., II, 2, § 7.

sentir¹. Le nombre des familles patriciennes, décimées par Tarquin, supportant presque tout le poids de la guerre, comme il arrive dans tous les États aristocratiques où les nobles achètent avec leur sang leurs privilèges, réduites aussi par cette loi quasi mystérieuse qui éteint rapidement les vieilles familles surtout, et c'était le cas à Rome, lorsqu'elles se marient exclusivement entre elles, le nombre des familles patriciennes, disons-nous, avait considérablement diminué.

Pour compléter le Sénat, on peut supposer, avec Tite-Live, que les consuls appelèrent les *primores equestris gradus*, c'est-à-dire des chevaliers. Mais est-ce à dire que ce fussent des plébéiens ? Nullement ; l'histoire nous apprend, au contraire, que les premières centuries de chevaliers étaient précisément des Patriciens². Mais, parmi les chevaliers, un grand nombre étaient des *juniores* : les fils de familles riches ont toujours eu le goût de servir dans la cavalerie. Or, jusqu'à la république, il fallait, pour entrer au Sénat, avoir la qualité de *senior* ; en choisissant des sénateurs parmi les chevaliers, il est permis de croire qu'on introduisit au Sénat des hommes de moins de

1. FESTUS, p. 254. — PLUT., *Popli*, 11.

2. BELOT, *Histoire des Chevaliers*, I p. 135 et suiv., p. 171 et suiv.

45 ans, des *juniores*. L'innovation des consuls, dans ce cas, eût été de supprimer toute condition d'âge pour entrer au Sénat.

Quoi qu'il en soit de cette explication, on doit dire qu'à l'origine, tout au moins de la république, les sénateurs furent choisis par les consuls, et ce, parmi les Patriciens exclusivement.

2° COMPOSITION DU SÉNAT DEPUIS LA *lex Ovinia*

Ce mode de recrutement par les consuls, sur lequel nous avons longuement insisté, fut modifié par un plébiscite célèbre, la *lex Ovinia*¹, dont la date est extrêmement controversée, mais qui se place certainement entre les années 400 et 450 de Rome.

L'objet principal du plébiscite Ovinien fut d'enlever la *lectio senatus* aux consuls pour la confier aux censeurs. Dès lors, la *lectio senatus* correspond au recensement : elle a lieu tous les cinq ans ; elle devient une opération périodique, opération où les censeurs ne sont plus libres de choisir comme bon leur semble les sénateurs, comme autrefois les consuls, mais sont au contraire assujétis à certaines règles. Ils doivent suivre un certain ordre de mérite, ré-

1. FESTUS, p. 246.

sultant de l'exercice de certaines magistratures. Le plébiscite Ovinien prescrit, en effet, aux censeurs « ut ex omni ordine optimum quemque in senatum legerent ».

Que faut-il entendre par ces mots *ex omni ordine*?

Le mot *ordo* a, en latin, un sens très précis. Il signifie une liste de personnes formant un corps jouissant de certains privilèges, de certains avantages, ou, au contraire, grevé de certaines charges, frappé de certaines déchéances. C'est ainsi qu'on dit : « *ordo ingenuorum*, *ordo liber-tinus*, *ordo senatorius*, *ordo equester*. » Est-ce donc à dire que les censeurs pouvaient choisir « optimum quemque ex omni ordine », c'est-à-dire les meilleurs citoyens de tous les ordres ?

Dans ce sens large, ce serait une grosse erreur : le sens véritable de cette expression est beaucoup plus restreint ; et, par *omnis ordo*, il faut simplement entendre les divers ordres de magistratures, et encore faut-il ajouter, pendant un certain laps de temps, de magistratures curules. Ainsi, les censeurs portent sur la liste tous les magistrats curules sortis de charge, sauf toujours le droit, inhérent à leurs fonctions mêmes, d'exclure de la liste, *præterire*, tel ou tel individu pour cause d'indignité.

Les magistratures curules donnent donc de

plein droit entrée au Sénat; ce sont : la dictature, le consulat, le *magisterium equitum*, la préture, la censure, l'édilité curule. Cette opération se fait, comme le cens, tous les cinq ans.

Bientôt, on dut assimiler les magistratures inférieures, c'est-à-dire les magistratures plébéiennes, aux magistratures curules. Il se pouvait, en effet, que le nombre des anciens magistrats curules fût insuffisant pour combler les vides, et alors il est probable que, dans ce cas, les censeurs pouvaient inscrire d'autres magistrats : les édiles plébéiens, les tribuns de la plèbe et les questeurs.

Plus tard, ce qui n'était qu'une exception devint la règle; ce qui se produisait parfois en fait se produisit désormais en droit. Les édiles plébéiens et les tribuns du peuple sont admis de plein droit sur la liste à partir du plébiscite Atinium, dont la date est assez incertaine, mais qui semble avoir été rendu vers 119 avant Jésus-Christ. C'est ce que nous dit textuellement Aulu-Gelle pour les tribuns de la plèbe : « Nam
« et tribunis plebis senatus habendi jus erat,
« quamquam senatores non essent ante Atinium
« plebiscitum ¹. »

A partir de Sylla, le *jus sententiæ dicendæ*, c'est-à-dire le droit d'entrée au Sénat, est étendu

1. N. A., XIV, 8.

aux questeurs par la loi Cornelia « De viginti « questoribus », de 81 avant Jésus-Christ, dont il nous reste quelques fragments ¹. Sylla, en effet, éleva de 300 à 600 le nombre des sénateurs ; et, pour faire face à ces augmentations, pour assurer le recrutement du Sénat, il augmenta dans de notables proportions le nombre des questeurs : « Lege Sullæ, viginti quæstores « creati supplindo senatui ². »

Ainsi, sous la république, le Sénat était composé avant tout et surtout d'anciens magistrats, et c'est ce qui lui a donné le prestige dont il jouissait, non seulement à Rome, mais même auprès des peuples étrangers. Parfois, il est vrai, on y a introduit des *privati* : cela est nécessaire quand on crée du coup une fournée de sénateurs. C'est ce qui se produisit notamment après la bataille de Cannes, cet Azincourt de la noblesse romaine : il y eut 177 sièges à pourvoir ; de même, lorsque Sylla, doublant le nombre de sénateurs, l'éleva de 300 à 600, et lorsque César le porta à 900 ³. Seulement, dans ces divers cas, ce ne furent pas les censeurs qui composèrent la liste ; mais, et le fait est à noter, ce fut toujours un dictateur. Mais en principe et

1. *Corp. Insc. Lat.*, I, p. 108 et 109.

2. *Tac., Ann.*, XI, 22.

3. *Dio. Cass.*, XLIII, 47.

en temps normal, les sénateurs sont tous d'anciens magistrats.

A côté de ces anciens magistrats, le Sénat comprend d'autres personnes qui participent à ses délibérations sans avoir le titre de sénateur. Une première catégorie de personnes comprend ceux qui ont exercé une magistrature curule, mais qui sont sortis de charge depuis la *lectio senatus* : ils peuvent et prendre part aux délibérations du Sénat et voter.

Une deuxième catégorie de personnes comprend les *pedarii*. Une opinion, confondant ces *pedarii* avec la première catégorie dont nous avons parlé, voit en eux les ex-magistrats sortis de charge, mais qui ne sont pas encore inscrits sur la liste sénatoriale. Par *pedarii*, on entend alors, selon Aulu-Gelle ¹, « qui nondum
« a censoribus in senatum lecti, senatores qui-
« dem non erant, sed quia honoribus populi usi
« erant, in Senatum veniebant et sententiæ jus
« habebant ».

Ils auraient eu le droit de voter, mais non de parler au Sénat.

Pour nous, au contraire, les *pedarii*, ce sont les sénateurs non curules : nous admettons, avec Bassus, que les *pedarii* sont des sénateurs de rang inférieur. Cicéron marque nettement cette

1. N. A., III, 18.

opposition entre les sénateurs curules et les *pedarii*, dans une de ses lettres à Atticus ; parlant d'un sénatus-consulte rendu grâce à l'appoint des *pedarii*, il écrit dédaigneusement : « Summa
« *pedariorum voluntate, nullius nostrum aucto-*
« *ritate factum* ¹. » *Nostrum*, ce sont les magistrats curules, consulaires ou prétoriens ; *pedariorum*, ce sont les sénateurs ayant géré les magistratures plébéiennes, considérées comme inférieures.

Les sénateurs curules jouissaient, en effet, d'avantages assez importants qui étaient refusés aux autres. Ils avaient droit à divers *ornamenta*, chaussaient le *calceus patricius*, siégeaient sur la *sella curulis*, avaient le *jus imaginum*. Mais, outre ces distinctions purement honorifiques, à un autre point de vue, les sénateurs curules avaient au Sénat une prépondérance incontestable. Étant inscrits les premiers sur la liste sénatoriale, ils étaient interrogés les premiers ; et souvent, le vote était acquis avant d'arriver aux sénateurs de rang inférieur. Ils étaient tellement considérés, qu'il fallait des motifs extrêmement graves pour expulser du Sénat un membre de cette classe.

La situation des *pedarii* était loin d'être aussi brillante.

D'où vient ce nom de *pedarii* ?

1. *Ad. Att.*, I, 19, § 9, et 20, § 4.

Pour les uns, *pedarii* signifie qui va à pied, pédestrement ; les curules, au contraire, se faisaient, dit-on, dans les temps antiques, conduire au Sénat en char, *curru*, d'où serait venu le nom de curule. Mais, pour nous, curule ne vient pas de *curru*, mais bien de *quiris* ; le nom de curule fut adjoint comme adjectif qualificatif à magistrature : les magistratures curules, ce sont les magistratures quiritaires, romaines par excellence, gérées *ex jure Quiritium*, de même qu'il y a un *dominium ex jure Quiritium*, c'est-à-dire un droit de propriété essentiellement romain, et un *Jupiter quirinus*, un Jupiter romain.

Cette étymologie que nous donnons à curule fait tomber toute opposition avec *pedarius*, et, par là, la base même de l'explication précédente.

Pour d'autres, le mot *pedarii* vient de ce que ces sénateurs n'avaient pas le droit de répondre verbalement, d'émettre un avis motivé ; ils ne pouvaient, pour faire connaître leur opinion, qu'aller se placer auprès de ceux dont le discours traduisait le mieux leur pensée : « Non verbis
« dicerent, sed in alienam sententiam pedibus
« irent¹. » Mais cette explication est également inacceptable. Si ce mot de *pedarii* vient de leur mode de votation *pedibus ire*, il faut alors qu'ils soient seuls à exprimer leur avis de cette façon ;

1. GELL., N. A., III, 18, § 9.

or, il n'en est rien : lors du vote final, tous les sénateurs ¹, curules ou non curules, se rangent des deux côtés de la salle, d'une part ceux qui adoptent la *sententia*, de l'autre ceux qui la repoussent ; le vote a lieu *pér discessionem*, comme cela se pratique encore à la Chambre des communes. Il n'y a en ce moment aucune distinction entre les sénateurs curules et les autres.

Pour nous, *pedarius* signifie seulement que celui qui porte ce nom ne siège ou n'a pas siégé sur la chaise curule ; de même qu'aux derniers siècles de l'empire on appelle juge pédané, *pedaneus*, le juge chargé des affaires de minime importance, par opposition au magistrat siégeant au tribunal et assis sur la chaise curule.

Notons enfin, pour être complet, que le Sénat comprend encore le magistrat qui l'a convoqué : il ne peut prendre la parole ni voter ; il est simplement président. Enfin, le grand pontife et le flamme de Jupiter sont sénateurs de droit.

Telle fut, sous la république, la composition du Sénat.

Les sénateurs étant pris parmi les magistrats, les conditions pour être porté sur la liste sénatoriale devaient être analogues à celles requises

1. « Universi senatores sententiam pedibus ferebant », GELL., *ib.*, § 2.

pour l'éligibilité aux magistratures : tout sénateur devait au moins avoir la *civitas romana* et le *jus honorum*. Qu'il fallût être Romain, c'est un point hors de doute ; ce fut un tolle d'indignation lorsque les alliés latins, vers 350 avant Jésus-Christ, réclamèrent la moitié des places au Sénat¹. Aussi, la *capitis deminutio maxima* ou *media*, faisant perdre la cité, entraîne la perte de la dignité sénatoriale ; et Régulus, devenu esclave *jure belli* des Carthaginois, lorsqu'il se rend à Rome, refuse d'exercer son droit sénatorial, dont il se déclare déchu².

Il ne suffit pas de la *civitas*, il faut la cité complète *cum suffragio* ; aussi, les municipes ayant la cité complète (*municipia cum suffragio*) peuvent seuls fournir des sénateurs.

Il faut en second lieu l'ingénuité : les affranchis, les *liberti*, sont exclus du Sénat, et cette exclusion s'étend même aux fils d'affranchis. Une des causes de l'indignation des Romains contre le décemvir Appius Claudius fut d'avoir inscrit, dans sa *lectio* de 312 avant Jésus-Christ, des fils d'affranchis, et Tite-Live qualifie cette *lectio* d'*infamis, invidiosa, prava*³.

1. Liv. VII, 4, 5 ; XXIII, 22.

2. Cic. *de Off.*, III, 27, § 100 : (Regulus) « sententiam ne diceret recusavit, quamdiu jurejurando hostium teneretur, non esse se senatorem.

3. Liv. IX, 46. — Diod. Sic., XX, 36.

Cependant, aux derniers siècles de la république, il y a plusieurs exemples de sénateurs fils d'affranchis.

Il n'y eut pas, sous la république, de condition de cens ; mais, et cela est facile à comprendre, le Sénat se recrutait parmi les familles riches, et il est probable que tous les sénateurs avaient au moins le cens équestre.

Enfin, certaines professions étaient incompatibles avec la dignité sénatoriale : le *leno*, le gladiateur, l'acteur, sont exclus pour toujours du droit de siéger au Sénat, en raison de leur métier infamant. Il en est de même des gens de métier, de ceux qui reçoivent un salaire pour leur travail, des commerçants en détail : *opifices*, *mercenarii*, *negotii gerentes* ; mais, le jour où ces personnes renoncent à leur profession, elles deviennent éligibles au Sénat.

Depuis la république, les *juniores* sont admis au Sénat, et il n'y a plus d'*ætas senatoria* ; cependant, la loi *Villia annalis* de 180 avant Jésus-Christ ¹ ayant fixé l'*ætas quæstoria* à 27 ans, il en résulta que l'*ætas senatoria*, sans être fixée par la loi, ne put guère être inférieure à 28 ans.

Les censeurs, dans la confection de la liste sénatoriale, jouissent d'une grande liberté : ils

1. Liv., XL, 44.

sont souverains juges des causes d'exclusion, et n'ont à rendre compte de leur décision à personne; ils n'ont même pas besoin de faire comparaître devant eux celui qu'ils veulent omettre sur la liste du Sénat. Mais, en 58 avant Jésus-Christ, un mouvement de réaction se produisit contre la liberté excessive des censeurs; et le tribun Clodius réussit à faire voter le plébiscite qui porte son nom, « ne quem censores
« in senato legendo præterirent neve qua igno-
« minia afficerent, nisi qui apud eos accusatus
« et utriusque censoris sententia damnatus
« esset¹ ».

En vertu du sénatus-consulte *Clodium*, les censeurs ne peuvent user de leur droit d'exclusion que lorsqu'il y a eu auprès d'eux une accusation formelle contre celui qu'ils veulent exclure, et que cette accusation a été suivie d'une condamnation prononcée par eux; ils doivent donc citer l'intéressé devant eux et entendre sa défense. Cicéron apprécie sévèrement ce plébiscite: « Ab eodem homine, in stupris inauditis
« infariisque versato, vetus illa magistra pudoris
« et modestiæ, severitas censoria sublata est². »

C'était un triomphe pour le parti ultra-démocratique. Une seule *lectio* fut faite sous l'empire

1. ASCON., p. 9.

2. *In Pison.*, 4, § 9.

du plébiscite Clodium en 55, et, en 52, il fut abrogé.

Quelle était la procédure de la *lectio* ?

La *lectio* pouvait être faite par les deux censeurs agissant de concert ¹, ou bien par un seul, chargé de ce soin par son collègue (*comparatio*) ou désigné par le sort (*sortitio*) ².

La base de la *lectio* était fournie par la liste précédente ³, de laquelle les censeurs rayaient les citoyens décédés, ceux qui avaient encouru cette sorte de mort civile, la *capitis diminutio maxima* ou *media*, enfin ceux qu'ils déclaraient indignes de siéger désormais au Sénat.

Ayant ainsi constaté le nombre de places vacantes, les censeurs n'ont plus qu'à combler les vides et à ramener le Sénat au nombre normal. D'après le plébiscite Ovinien, ils doivent choisir en première ligne les magistrats qui sont sortis de charge depuis la dernière *lectio*. Une fois composée, la liste, *album senatorium*, est publiée et affichée. Les sénateurs sont classés suivant le rang des magistratures qu'ils ont gérées.

En premier lieu, les sénateurs curules; ce sont, au III^e siècle avant Jésus-Christ :

1. TITE-LIVE, XXXII, 7.

2. TITE-LIVE, XXVII, 11.

3. TITE-LIVE, XXIII, 23.

- 1° Les *dictatorii*,
- 2° Les *ensorii*,
- 3° Les *consulares*,
- 4° Les *prætorii*,
- 5° Les *ex-magistri equitum*,
- 6° Les *cedilitii curules*.

En deuxième lieu, les *pedarii* ou sénateurs non curules :

- 1° Les *ediles* de la plèbe,
- 2° Les *tribunitii*,
- 3° Les *quæstorii*.

Il n'existait aucune voie de recours contre la décision des censeurs ; elle était sans appel, et ne pouvait être entravée par l'intercession d'aucun magistrat.

En 49, les censeurs furent dépossédés de leurs pouvoirs par la dictature de César. César exerça une influence prépondérante sur le recrutement du Sénat ; il fut, en réalité, le seul dispensateur de la dignité sénatoriale. C'étaient bien toujours, en principe, les anciens magistrats qui entraient au Sénat ; mais César, ayant le droit de désigner des candidats officiels à toutes les magistratures, c'était lui qui, en réalité, nommait les magistrats qui, plus tard, devaient entrer au Sénat¹. D'ailleurs, il ne se gêna pas pour créer des sénateurs n'ayant jamais géré d'honneurs, par

1. DIO. CASS., XLIII, 47, 51.

exemple lorsqu'il porta de 600 à 900 le chiffre des sénateurs. Le premier aussi, il fit entrer au Sénat des provinciaux, notamment des Espagnols et des Gaulois ¹. Il usa, d'autre part, et très largement, de son droit d'exclusion.

A la mort de César, une nouvelle fournée de sénateurs fut créée. On appela par dérision ces nouveaux sénateurs *senatores orcini*, c'est-à-dire ayant gagné leur dignité par la mort de César, comme on appelait *liberti orcini* les affranchis par testament à la mort du testateur ².

Les triumvirs Octave, Antoine et Lépide, eurent à peu près les mêmes pouvoirs qu'avait eus César; mais bientôt Octave réussit à se débarrasser de ses deux collègues, prit le nom d'Auguste, et à la république substitua l'empire. D'Auguste à Dioclétien, on respecta encore l'ancienne constitution; ce ne fut qu'à partir de Dioclétien que l'empire devint absolu, autocratique, à l'instar des empires orientaux. Aussi, le Sénat conserva une grande importance jusqu'à Dioclétien : c'est même à cette époque que son influence sur le droit privé fut le plus considérable; à partir de Dioclétien, au contraire, la fonction de sénateur devint purement honorifique.

1. Suet., *Cæs.*, 76. « Galli braccas deposuerunt, latum clavum sumpserunt », disait une chanson populaire.

2. Suet., *Aug.*, 35: « Post necem Cæsaris per gratiam et præmium adlecti, quos orcinos vulgus vocabat. »

PÉRIODE IMPÉRIALE

I^o. D'AUGUSTE A DIOCLÉTIEN

Après la bataille d'Actium, Octave ne prononça pas l'abolition de la république ; ce ne fut que lentement qu'il parvint à son but. « Sylla, homme emporté, dit Montesquieu, mène violemment les Romains à la liberté ; Auguste, rusé tyran, les conduit doucement à la servitude. »

Auguste se fit, en effet, attribuer successivement les pouvoirs de tous les divers magistrats ; dès lors il procède, comme censeur, à la *lectio senatus*. Font partie du Sénat, à cette époque, tous ceux qui ont été consuls, préteurs, tribuns, édiles, questeurs, et, selon qu'ils ont exercé telle ou telle magistrature, ils entrent dans l'une ou l'autre classe de sénateurs ; il y a en effet des sénateurs consulaires, *prætorii*, *tribunitii* (les *ædilitii* rentrent dans cette classe et ne jouissent plus d'un rang à part) et *questorii*. Les deux ordres formés par les *dictatorii* et les *ex-magistri equitum* ont disparu dès le II^e siècle.

A cette première manière d'entrer au Sénat il faut en ajouter une seconde qui prend de plus en plus d'importance : l'*adlectio*, c'est-à-dire la nomination pure et simple faite par l'em-

pereur. L'empereur, en effet, peut faire entrer au Sénat qui bon lui semble, des personnes n'ayant jamais exercé de magistratures. Le plus souvent, l'*adlectio* consiste à faire passer un sénateur d'une classe à une autre : c'est un avancement sur place. Cet avancement sur place a son origine sous la république même. Sous la république, le sénateur qui en faisait condamner un autre plus élevé en grade prenait sa place, *præmio legis*; et Dion Cassius prétend qu'en 67, l'ex-tribun Papirius Carbo reçut les ornements consulaires pour avoir convaincu de concussion le consulaire Aurelius Cotta. Mais, parfois aussi, l'empereur nommait d'emblée un sénateur en l'affectant à telle classe, et lui faisant franchir du coup plusieurs degrés. C'est ainsi que Claude nomme directement *senatores tribunitii* et Vespasien *senatores prætorii* de simples particuliers.

En même temps que l'empereur crée un sénateur nouveau, il lui donne les insignes honorifiques, *ornamenta*, avec un numéro d'ordre lui assurant sa place, *locus*, et son tour de parole, *sententia*.

C'est à partir d'Auguste qu'on voit apparaître une condition de cens : il fallait un million de sesterces pour être sénateur. Le chiffre des sénateurs est de 600 en principe ; mais l'arbitraire des empereurs, allant toujours croissant,

modifia plusieurs fois ce chiffre, et fit entrer au Sénat un nombre de plus en plus grand de provinciaux.

A partir d'Auguste également, le Sénat nommait une délégation de 15 à 20 sénateurs d'abord renouvelable semestriellement, puis annuellement, délégation qui formait le noyau du *consilium principis*. Ce *consilium*, en se transformant, prit le nom de *consistorium*, et, peu à peu, finit par se substituer au Sénat.

Jusqu'à Auguste, le Sénat ne se réunissait pas à jours fixes ; les magistrats ayant le droit de le convoquer usaient de ce droit quand bon leur semblait. Depuis Auguste, il y eut, d'après la *lex Julia de senatu habendo*, de véritables sessions, des séances périodiques coïncidant avec les calendes et les ides de chaque mois, septembre et octobre exceptés, sans préjudice d'ailleurs des séances extraordinaires ; et on appela *senatus legitimi* les sessions régulières, *senatus indicti* les sessions extraordinaires.

2° DE DIOCLÉTIEN A L'EMPEREUR LÉON

A partir de Dioclétien, la charge de sénateur devient très lourde pour ceux qui en étaient honorés. Les sénateurs étaient écrasés de contributions spéciales, telles que : l'impôt des *septem solidorum*, l'*aurum tironicum*, l'*aurum oblativum*.

Les *adlectiones* se multiplient ; mais ce n'est plus une faveur que si, par un décret spécial, l'empereur dispense l'impétrant des charges qui résultent de la dignité sénatoriale.

Les anciennes magistratures républicaines n'existent plus que de nom ; aussi le classement des sénateurs d'après l'ordre des magistratures est remplacé par un autre. On distingue les *clarissimi*, les *spectabiles* et les *illustres*. La dignité de *clarissimus* est héréditaire et consacrée depuis longtemps par l'usage lorsque apparaît celle d'*illustris* et de *spectabilis*. Ces nouveaux titres supposent le clarissimat, et ils sont attachés à l'exercice de certaines fonctions.

Les *clarissimi*, en revanche des charges qui pèsent sur eux, jouissent de certains avantages : d'abord, ils peuvent invoquer le bénéfice de la *præscriptio fori*, c'est-à-dire leur droit d'être uniquement justiciables des tribunaux de la ville, alors même qu'ils seraient domiciliés en province ; puis, en cas d'insolvabilité, on crée pour eux la *distractio bonorum*, qui les soustrait à l'infamie de la *venditio*. Enfin, il existe une prohibition à mariage entre les sénateurs, les enfants de sénateurs et les affranchis et les comédiens.

Ces divers avantages, d'ailleurs, ne subsistèrent pas longtemps. La *distractio bonorum* fut généralisée et étendue, elle cessa d'être une

faveur ; le bénéfice de la *præscriptio fori* fut enlevée aux sénateurs domiciliés en province, et la prohibition à mariage fut supprimée sous Justinien.

Les membres du Sénat et les personnes ayant seulement le titre de sénateur sans en avoir l'emploi, forment un *ordo*, l'*ordo senatorum* ; la qualité de sénateur devient héréditaire. Il faut aux sénateurs un cens très élevé, à cette époque, pour pouvoir supporter les charges qui pèsent sur eux.

A partir de Constantin, il y a désormais deux Sénats, celui de Rome et celui de Byzance. Les Ostrogoths, qui envahirent l'Italie et s'emparèrent de Rome à la fin du V^e siècle, ne portèrent pas atteinte au Sénat romain. Théodoric et ses successeurs usèrent de grands ménagements à son égard, et cherchèrent un appui auprès de l'ordre sénatorial. Celui-ci comprend toujours les clarissimes, les respectables et les illustres ; mais les illustres seuls sont sénateurs de droit.

La noblesse conserve donc ses droits et ses prérogatives.

Bientôt, cependant, le Sénat se montre ouvertement hostile aux rois Goths, agit de concert avec la papauté, et encourage les Byzantins à reconquérir l'Italie.

Enfin, après la défaite des Ostrogoths, le

Sénat triomphant cesse de se réunir; ses membres se dispersent dans les provinces, et il disparaît de lui-même sans qu'aucune loi soit venue l'abolir.

Le Sénat de Byzance résista plus longtemps; il fut, en quelque sorte, le descendant de l'ancienne assemblée romaine, et conserva des attributions assez nombreuses et assez importantes. Cependant, lui aussi alla toujours en déclinant.

Justinien le transforma en une sorte de consistoire.

Enfin, Léon le Philosophe le supprima purement et simplement comme un rouage inutile, *ineptum et supervacuum*¹.

Ainsi disparaît cette institution qui avait joué un si grand rôle dans l'histoire du peuple romain, et qui, sous des modifications diverses, n'avait pas duré moins de 1,600 ans.

1. CONST., LXXVIII : « Ne amplius senatusconsulta fiant. »

CHAPITRE II

INFLUENCE DU SÉNAT ROMAIN SUR LE DROIT PRIVÉ SOUS LA ROYAUTÉ ET LA RÉPUBLIQUE

Il est une idée sur laquelle nous ne saurions trop insister au début de cette étude : c'est que, sous la royauté et sous la république, le Sénat n'a jamais été, ni de près ni de loin, un corps législatif. Ses attributions n'avaient rien de commun avec celles dont sont investies nos assemblées modernes. Le rôle du Sénat romain fut immense en ce qui concerne l'administration, le culte, les finances, la justice, les travaux publics et surtout la diplomatie et la guerre ; mais le pouvoir législatif proprement dit, le vote des lois intéressant le droit privé, appartenaient au peuple. A Rome comme en Grèce, c'était sur la place publique, le *forum* ou l'*agora*, par le peuple assemblé qu'étaient votées les lois. C'est dans les comices que résidait ce que nous appellerions aujourd'hui l'expression de la souveraineté nationale : « Lex est quod populus « jubet et constituit ¹. »

Dans nos constitutions modernes, on distingue, à côté du droit de vote, le droit d'initia-

1. GAIUS, 1, 3.

tive et le droit de sanction, et ces différents droits n'appartiennent pas généralement au même pouvoir. C'est même un des principes de notre droit constitutionnel que le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif ne doivent pas être concentrés dans les mêmes mains : ce principe, c'est celui de la *séparation des pouvoirs*. Il est toujours allé se développant, et, à la manière dont il est respecté et appliqué, on peut mesurer aujourd'hui le degré de liberté et de civilisation où en sont arrivés les peuples.

Mais ce principe, s'il n'est pas nettement posé dans la constitution romaine, en admettant qu'il y ait eu à Rome des lois constitutionnelles au sens strict du mot, n'y est pas cependant totalement inconnu ; et, si le vote des lois appartient au peuple, leur exécution est soumise à l'approbation du Sénat, qui peut accorder ou refuser à son gré son *auctoritas*. « Potestas in « populo, auctoritas in Senatu sit »¹ ; en sorte que le Sénat, s'il ne participe pas directement au vote des lois, exerce cependant, par son droit de contrôle, une influence considérable sur le droit privé.

Ceci nous amène à l'étude de la *patrum auctoritas*.

Nous verrons successivement ce qu'était la

1. Cic., *de Leg.*, 3, § 12.

patrum auctoritas, les diverses phases qu'elle traversa, les lois auxquelles elle s'appliquait, comment elle disparut; et, dans un chapitre spécial, nous aurons à examiner si, aux derniers temps de la république, le Sénat n'a point acquis le droit de constater l'irrégularité d'une loi votée, et aussi d'intervenir dans l'application de la loi en étendant ou en restreignant cette application; en sorte que, dans une certaine mesure, il aurait retrouvé une attribution que la suppression de l'*auctoritas patrum* lui avait enlevée.

§ 1^{er}

LA « PATRUM AUCTORITAS » — SES DIVERSES PHASES

On peut, sous la royauté et sous la république, attribuer au Sénat un double rôle: d'une part, il donne son *auctoritas* aux lois déjà votées par le peuple; de l'autre, il forme le conseil des magistrats.

Il faut donc distinguer avec soin l'*auctoritas* et le *consilium*; mais, tandis que l'*auctoritas* suit le vote des comices, le *consilium* le précède. Les magistrats soumettent au Sénat les propositions de loi, les *rogationes*, qu'ils porteront ensuite devant l'assemblée du peuple, si le *consilium* a été favorable.

Le refus de l'*auctoritas* empêche la loi votée d'être exécutée; l'avis défavorable empêche la proposition d'être votée. L'*auctoritas* attache à la loi la force exécutoire, elle est nécessaire pour sa complète validité, son refus équivaut à un véritable *veto* du Sénat; mais le Sénat peut, s'il le veut, arrêter la loi au passage, et y opposer un *veto* préalable en refusant son approbation à la proposition de loi.

Cette distinction de ces deux pouvoirs du Sénat en matière législative remonte à la plus haute antiquité, à Romulus lui-même, d'après Cicéron : « Romulus patrum auctoritate consilioque » regnavit¹. » Dans le cours des siècles, le sens de ces deux mots *auctoritas* et *consilium* s'est peu à peu rapproché, et les deux fonctions correspondant à ces deux termes ont fini par se confondre, l'*auctoritas* étant devenue, comme nous le verrons bientôt, non plus postérieure, mais préalable au vote de la loi, et s'étant ainsi singulièrement rapprochée du *consilium*.

Mais, si le temps a pu modifier les institutions politiques des Romains, chez ce peuple religieux s'il en fut, il n'a pas modifié les institutions religieuses : rites et auspices sont restés immuables, et, dans la science augurale, les mots ont conservé leur antique signification.

1. De Rep., II, 8, § 14.

Sénèque nous apprend que cette science distingue notamment deux sortes d'éclairs :

« Consiliarum ante rem fit... auctoritatis est
« ubi post rem factam venit¹. »

Le premier, l'*éclair consiliaire*, précède l'acte, il conseille ou dissuade de l'accomplir ; le second, l'*éclair d'autorité*, suit l'acte, il le blâme ou l'approuve.

Grande serait donc l'erreur de ceux qui, se basant sur la signification moderne du mot *auctoritas* et le traduisant par « autorisation », entendraient une intervention antérieure à la loi, une adhésion anticipée à la *rogatio*. Ce ne fut, comme nous le verrons, qu'assez tard, à la suite des lois *Publilia Philonis* et *Mœnia*, que le caractère ancien de l'*auctoritas* se trouva modifié, et que cette *auctoritas*, de postérieure au vote, lui devint préalable.

Il faut, en effet, soigneusement distinguer deux périodes, deux phases dans l'histoire de la *patrum auctoritas*. Dans une première période, elle suit le vote du peuple : c'est une sorte de ratification de la loi, c'est la formule exécutoire qui vient s'y attacher ; dans une seconde période, elle précède le vote : c'est l'approbation donnée par le Sénat au projet de loi que les magistrats iront porter devant les comices.

1. SEN., *Nat. Quæst.*, II, 39.

Qu'à l'origine l'*auctoritas* suivît la décision du peuple, qu'elle la sanctionnât, il n'est pas permis d'en douter; le témoignage des auteurs anciens est aussi formel qu'unanime :

« Vehementer id retinebatur populi comitia ne
« essent rata, nisi ea approbavisset aucto-
« ritas ¹. »

Cicéron nous présente donc l'*auctoritas* comme une approbation donnée à la loi votée par le peuple. Le Sénat joue vis-à-vis du peuple le rôle du tuteur vis-à-vis du mineur : de même que, dans l'ancien Droit romain, c'est le mineur qui agit lui-même, qui parle, qui contracte, de même c'est le peuple qui vote, qui fait la loi; le tuteur, lui, se borne à *interponere auctoritatem*; il augmente, il complète seulement par sa présence, par son approbation, la capacité du pupille; de même le Sénat, qui est le tuteur du peuple, complète la capacité du peuple et sanctionne ses décisions.

Les mots *auctor* et *auctoritas*, dans leur sens ancien, dans leur sens étymologique, ne se sont jamais entendus d'une autorisation donnée par avance à un acte futur, mais bien d'une approbation donnée à un acte passé ou tout au moins concomitant. Pour le tuteur, son *auctoritas* vient aussitôt en aide au pupille pour com-

1. Cic., *de Rep.*, II, 32, § 56.

pléter sa capacité ; quant au Sénat, on ne pouvait exiger que son *auctoritas* intervînt au moment précis du vote : elle ne pouvait être que postérieure, mais jamais antérieure.

La légalité d'une décision des comices nécessite donc deux choses : le vote du peuple et l'*auctoritas* du Sénat.

Mais, s'il est bien certain que tel fut, à l'origine, le rôle de la *patrum auctoritas*, il n'est pas moins certain qu'à une époque que nous essayerons de préciser, un changement important se produisit, et que son caractère fut entièrement changé.

PREMIÈRE PÉRIODE DE LA *PATRUM AUCTORITAS*

AVANT LES *Leges Publilia Philonis et Moenia*

Comme nous l'avons dit, dans cette première période qui s'étend jusqu'au IV^e siècle avant Jésus-Christ, la *patrum auctoritas* suivait le vote du peuple. Lois rendues et élections faites par les comices devaient être soumises au Sénat : approuvait-il, accordait-il son *auctoritas*, l'élection était valable et définitive, la loi parfaite et exécutoire ; refusait-il, l'élection était nulle, la loi était sans effet ; le magistrat nommé était considéré comme ne l'ayant jamais été : « Ma-
« gistratus vitio creatus nihilo secius magis-

tratus¹. » C'est ce qui nous explique que les annalistes ne nous parlent guère d'élections annulées par suite du refus de l'*auctoritas*; la tradition ne nous cite aucun cas d'invalidation effective, et cela se comprend, les annalistes ne pouvant connaître que ceux qui ont effectivement géré une magistrature. Or, la nomination d'un magistrat étant rétroactivement anéantie, le magistrat nommé sans l'*auctoritas* du Sénat n'ayant jamais été magistrat, son nom a dû demeurer inconnu aux historiens.

Quelle était donc la portée, la sphère d'application de la *patrum auctoritas*? Était-elle générale ou restreinte? Y avait-il des causes de refus limitativement déterminées? ou bien le Sénat avait-il un pouvoir discrétionnaire, pouvait-il casser pour toute espèce de motifs?

Mommsen soutient qu'il n'y avait que deux causes de cassation par le Sénat: l'*inconstitutionnalité* ou un *vice de procédure*, « *auspicia viciata*² ».

Sans doute, il est difficile de soutenir que le Sénat cassait arbitrairement et à sa fantaisie les décisions du peuple; nous croyons qu'il ne pouvait le faire sans motifs, et même sans motifs graves. Mais ce serait tomber dans un

1. VARR., *de ling. lat.*, VI, 4.

2. *Röm. Forsch.*, I, 241-44.

excès opposé que de vouloir restreindre les cas de refus de l'*auctoritas* à deux hypothèses, assez larges d'ailleurs; car le reproche d'inconstitutionnalité ou d'auspices mal pris est aussi élastique qu'arbitraire. La non-observation des formalités, le vice de procédure, la violation du *mos majorum*, pouvaient être et étaient sans doute les motifs principaux de cassation; mais nous croyons qu'il y avait d'autres causes que de purs vices de forme.

Notre opinion s'appuie principalement sur les deux faits suivants empruntés tous deux à Tite-Live :

Le plébiscite Licinien, rendu en 367, déclara les plébéiens éligibles au consulat. Or, voici ce que nous dit Tite-Live¹ : « A la suite s'ouvrirent des comices consulaires dans lesquels, pour la première fois, un plébéien, L. Sextius, fut créé consul. » Sa nomination était légale, était constitutionnelle, et cependant « patricii » se *auctores futuros negabant*. La seule raison était que cette élection leur déplaisait. D'ailleurs, des concessions réciproques furent faites, et la noblesse finit par accorder au peuple un consul plébéien².

En 357, un fait tout particulièrement grave,

1. Liv., vi, 42.

2. Cic., *Brut.*, 14, § 55.

dont l'exemple eût été funeste pour le parti plébéien, se produisit : le consul réunit les comices hors de la ville, au camp de Sutrium, où l'*intercessio* des tribuns était impossible : « Legem
« *novo exemplo* ad Sutrium in castris tributim
« de vicesima eorum qui manumitterentur
« tulit¹. »

Les tribuns protestèrent, et prétendirent que cette loi, rendue en violation des *leges Sacrate*, était inconstitutionnelle au premier chef. Elle fut cependant validée par le Sénat, uniquement parce qu'il y vit un avantage pécuniaire pour le trésor, qui n'est jamais trop riche : « Patres,
« quia ex lege haud parvum vectigal inopi
« ærario additum esset, *auctores fuerunt.* »

Voilà donc une loi faite contrairement à toutes les règles, à tous les précédents, inconstitutionnelle s'il en fut, ratifiée cependant *novo exemplo* par le Sénat.

Ainsi, le Sénat pouvait à son gré, pour les motifs qu'il voulait, donner ou refuser son *auctoritas*. Mais, s'il pouvait ainsi valider ou invalider, approuver ou casser, il ne pouvait apporter ni amendement ni modification ; il devait adopter ou rejeter la loi en bloc, et cela n'allait pas sans un inconvénient grave. Le magistrat qui avait proposé la *rogatio* s'exposait,

1. Liv., vii, 16.

pour un seul paragraphe, pour une seule disposition déplaisant au Sénat, à voir la loi échouer en entier. Pour obvier à cet inconvénient, les magistrats prirent l'habitude de soumettre au Sénat leur projet avant de le porter devant les comices, de tenir compte de ses observations, et de modifier eux-mêmes leur *rogatio*. Dès lors, l'*auctoritas* postérieure n'était plus qu'une pure formalité et ne pouvait guère être refusée.

Cette procédure explique pourquoi les auteurs ont placé l'intervention du Sénat tantôt avant, tantôt après le vote des comices, confondant ainsi la consultation préalable facultative avec la sanction subséquente obligatoire.

Elle explique aussi la deuxième période de la *patrum auctoritas*, où l'approbation antérieure remplaça la ratification en lui empruntant son nom d'*auctoritas*.

Le caractère de la *patrum auctoritas* étant ainsi déterminé, nous avons à établir sa sphère exacte d'application, à rechercher si elle était requise pour tous les votes du peuple, quels que fussent les comices qui les avaient émis.

Un premier point est certain, c'est que de tout temps l'*auctoritas* du Sénat a été requise pour sanctionner les lois et élections faites¹ par les *comices curiates* et *centuriates* : « et centuriatis,

1. LIV. I, 17 : « In legibus magistratibusque rogandis. »

« et curiatis comitiis Patres auctores fiant¹. »

Donc, à l'époque royale, toute décision du peuple devait être revêtue de la *patrum auctoritas*, qu'elle fût rendue par les *comices curiates* ou par les *comices centuriates*.

Et Tite-Live nous montre ainsi l'illégalité des règnes de Servius Tullius et de Tarquin le Superbe :

« Non comitiis habitis, non per suffragium
« populi, non auctoribus Patribus, regnum
« occupavit². »

« Neque enim ad jus regni quicquam præter
« vim habebat, ut qui neque populi jussu neque
« auctoribus patribus regnaret³. »

Mais, sous la république, à partir de la *lex Valeria de provocatione*, les *comices centuriates* acquièrent une compétence nouvelle, une compétence criminelle : ils constituent la juridiction criminelle ordinaire de droit commun, qui, d'ailleurs, se verra de plus en plus restreinte par l'institution des *questiones perpetue*. (*Lex Calpurnia*, an 149.)

Statuant au criminel, le peuple rend des *judicia* qui sont alors sans appel : le Sénat ne peut casser le verdict du peuple. Non seulement les

1. LIV. VI, 41.

2. LIV. I, 47.

3. LIV. I, 49.

historiens ne nous citent aucun exemple de cassation, mais Tite-Live pose même ce principe absolu : « *Judicium populi rescindi ab Senatu non posse* ¹. »

Ainsi donc, l'*auctoritas* était requise pour les décisions centuriates lorsque les comices siégeaient comme corps électoral ou législatif; elle ne l'était pas lorsqu'ils statuaient au criminel.

1° Au point de vue électoral :

Les comices centuriates avaient à élire les consuls, les censeurs, les préteurs, les décemvirs et les tribuns consulaires.

Les historiens ne nous ont pas laissé d'exemples d'élections cassées à cette époque par le refus de l'*auctoritas*; et pourtant, Dieu sait si certains choix des comices étaient désagréables au Sénat!

En 367, à la suite du plébiscite Licinien, Sextius, un plébéien, fut nommé consul. Le Sénat menaça bien d'invalidier cette élection; mais il dut finir par céder, faire une sorte de compromis avec la plèbe, et Sextius fut maintenu en fonctions ². Il en fut de même en 351, et, en 337, lorsque M. Rutilus et Publilius Philo, tous deux plébéiens, furent élus, le premier censeur, le second préteur. Les *patres*, soutenus

1. LIV., IV, 7.

2. LIV. VI, 42.

par le magistrat président des comices, essayèrent de résister : « Rationes ejus se habituros « negabant ¹. » Cette fois-ci encore, l'obstination de la plèbe eut raison des résistances du Sénat, qui dut valider ces élections.

2° Au point de vue législatif :

L'activité des comices fut très grande.

Voici le tableau des principales lois rendues à cette époque.

Un premier groupe comprend :

Loi Valeria, 509,

Loi Valeria Horatia, 429,

Établissant la *provocatio ad populum*, c'est-à-dire le droit d'appel au peuple pour toutes les sentences capitales ;

Loi Alternia Tarpeia, 454,

Loi Julia Papiria, 430,

La première fixant en nature, — la seconde en monnaie le taux maximum des amendes que le magistrat pouvait infliger ;

Enfin la loi des XII Tables.

Dans un deuxième groupe on peut ranger les lois politiques favorables à la plèbe :

Les lois Sacrées, de 494, établissant le tribunat et l'édilité de la plèbe ² ;

Les lois Valérienne et Horatienne, de 449, re-

1. Liv. VII, 22 ; VIII, 15.

2. Liv. II, 38.

nouvelant les lois Sacrées ¹ et déterminant la force légale des plébiscites ;

La loi Publilienne, de 339, qui crée un censeur plébéien, « ut alter utique ex plebe censor crearetur » ².

Enfin, dans un troisième groupe, les lois créant des magistratures patriciennes :

La dictature et le *magisterium equitum*, en 501 ³.

La censure en 443 ⁴.

La préture et l'édilité curule en 365 ⁵.

Toutes ces lois furent votées et revêtues de la *patrum auctoritas*. Les dernières étaient favorables au patriciat, et, de plus, elles démembraient les pouvoirs des consuls pour les répartir entre diverses magistratures, ce qui n'était pas pour déplaire au Sénat, dont l'influence ne pouvait que grandir par l'affaiblissement du pouvoir exorbitant des consuls.

Les premières étaient certainement favorables à la plèbe, puisqu'elles mettaient fin à l'arbitraire des consuls en matière d'amendes ; mais, ici encore, il faut se rappeler que, restreignant les pouvoirs des consuls, elles ne pouvaient porter ombrage au Sénat, bien au contraire.

1. Liv. III, 59.

2. Liv. VIII, 12.

3. Liv. II, 18.

4. Liv. IV, 8.

5. Liv. VI, 42.

Quant aux lois politiques, aux lois Sacrées, c'était évidemment une victoire, une conquête de la plèbe; mais elles furent le résultat d'un compromis entre les deux ordres, compromis rendu sous la pression de périls pressants pour la république romaine, et c'est ce qui explique que la *patrum auctoritas* ne leur fut point refusée.

La *patrum auctoritas* fut donc accordée à toutes ces lois: aucune, d'ailleurs, ne portait sérieusement atteinte aux privilèges du patriciat; plusieurs constataient et augmentaient même sa puissance.

DEUXIÈME PÉRIODE DE LA *PATRUM AUCTORITAS*

LA *lex Publilia Philonis* ET LA *lex Moenia*

La *lex Publilia Philonis* est une loi centuriate, proposée en l'an 339 par le dictateur Philo. C'est une de ces trois lois qui firent, d'après Tite-Live, plus de tort à la république que les conquêtes de cette année-là ne rapportèrent de gloire. Elle dispose « ut legum quæ comitiis centuriatis
« ferrentur, ante initium suffragii patres auc-
« tores fierent ¹. » Elle rendit la *patrum aucto-*

1. Cic., p. *Planc.*, 3, § 8.

ritas, de postérieure qu'elle était, préalable au vote des comices centuriates.

La *lex Mœnia* accomplit, au point de vue électoral, la réforme opérée par la loi Publilia au point de vue législatif.

Tout ce que nous savons d'elle se trouve dans le passage suivant de Cicéron : « M'Curium, « quod is tribunus plebis, interrege Appio Cæco, « diserto homine, comitia contra leges habente, « quum de plebe consulem non accipiebat « *patres ante auctores fieri coegerit* : quod fuit « permagnum *nondum lege Mœnia lata*¹. »

Sa date et son auteur sont l'objet des controverses les plus vives, controverses dans le détail desquelles nous ne voulons pas entrer. Nous pouvons cependant admettre, avec Wilhems, qu'elle fut portée par Mœnius, qui fut consul en 338. Tout s'explique alors : la *patrum auctoritas* ayant été rendue préalable, pour les lois, par la loi Publilia Philonis en 339, rien de plus simple que de supposer que, l'année suivante, Mœnius l'ait rendue également préalable pour les élections.

Quelle est la véritable portée de ces deux lois ?

Sont-ce des lois véritablement démocratiques, et l'influence du Sénat s'en trouve-t-elle amoindrie ?

1. Cic., *p. Plane.*, 3, § 8.

Tite-Live semble bien l'admettre, et c'est aussi la pensée de Cicéron : « Quod patres apud
« majores nostros tenere non potuerunt ut
« reprehensores essent comitiorum ¹. » Sans
doute, la dernière instance passe du Sénat aux
comices ; le peuple n'a plus à craindre de voir
ses décisions se heurter au *veto* du Sénat : le
Sénat perd la tutelle du peuple ; il n'est plus
auctor au sens propre, exact, juridique du mot ;
mais, le terrain qu'il perd du côté du peuple, il
le regagne du côté des magistrats, dont il devient
de plus en plus le tuteur et le conseil. Toute
proposition de loi, toute liste de candidats ne
peuvent désormais être portées devant les
comices avant d'avoir été soumises par le
magistrat au Sénat, qui peut empêcher la *rogatio*
d'être faite, ou biffer sur la liste des candidats
les noms qui lui déplaisent.

Pour de postérieure être devenue préalable,
l'intervention du Sénat n'en est que plus effi-
cace : il est plus facile de rejeter une candi-
dature que d'invalider une élection, d'arrêter
au passage une proposition que de casser une
loi votée par le peuple. Le Sénat désormais,
au lieu d'être obligé d'accepter ou de rejeter
la loi en bloc — et il ne pouvait prendre ce
dernier parti que pour des motifs très graves —

1. Cic., *p. Planc.*, 3, § 8.

pourra se livrer à un examen détaillé, rejeter certains articles, en modifier certains autres : il jouit, en définitive, du droit d'amendement dans toute sa plénitude.

Ces deux lois Publilienne et Menienne sont donc conformes à la tendance générale des lois de la période républicaine : diminuer l'influence des magistrats sans porter atteinte au droit du Sénat et sans modifier beaucoup la situation de la plèbe. Ce ne sont donc pas des lois véritablement démocratiques. Il n'en est pas de même des lois dont nous allons parler dans le paragraphe suivant.

§ 2

DE LA « PATRUM AUCTORITAS » DANS SON APPLICATION AUX « CONSILIA PLEBIS » ET AUX « COMITIA TRIBUTA »

LA LOI HORTENSIA

1° LES CONSILIA PLEBIS

En 494 se produit un événement important dans la lutte des deux ordres : la plèbe, écrasée par les dettes et l'usure, se révolte ; et tandis, que l'armée plébéienne se retire sur le mont Sacré, les plébéiens non enrégimentés s'emparent du mont Aventin. Le patriciat doit céder : des magistrats plébéiens, des tribuns sont créés ; ils

sont *sacrosancti*; ils n'ont qu'une mission, protéger les plébéiens contre les abus du pouvoir; ils n'ont qu'un droit, le droit de *veto*, le droit d'*intercessio*.

L'institution du tribunat est une *lex Sacrata*.

Mais, si le pouvoir des tribuns, à l'origine, était relativement restreint et limité, leur audace leur fit acquérir une place de plus en plus considérable. Au début, ils n'intervenaient que rarement, et à propos seulement des actes individuels des magistrats patriciens qui leur semblaient vexatoires pour la plèbe; mais, bientôt, ils tendirent à intervenir d'une façon générale dans la marche des affaires publiques. Dès lors, sous la présidence de ses tribuns, la plèbe, réunie dans les *consilia plebis*, procède à certaines élections, devient juge de certains procès, et empiète même sur le pouvoir législatif réservé aux comices.

1° Dans les *consilia plebis*, on procède à l'élection des tribuns et des édiles plébéiens; la *patrum auctoritas* ne suivait ni ne précédait ces votes; elle était sans application possible, et Dieu sait si certaines de ces nominations étaient faites pour déplaire au Sénat!

2° Les *consilia plebis* sont aussi juges des procès aboutissant à des amendes et introduits par un magistrat plébéien.

Les sentences ainsi rendues étaient également

soustraites à la *patrum auctoritas*. De même que les sentences capitales prononcées par les comices centuriates, ces condamnations étaient sans appel.

Au point de vue législatif :

3° Les *consilia plebis*, délibérant sous la présidence des tribuns, rendent des décisions obligeant seuls les membres de la corporation. Ces décisions ne portent pas le nom de *leges*, mais de *plebiscita*. Ces plébiscites, pour être obligatoires pour la plèbe, n'ont en aucune façon besoin de la *patrum auctoritas*. Seules, les lois intéressant le *populus* tout entier sont soumises à l'*auctoritas* du Sénat ; or, les plébiscites ne visent que la *plebs*, c'est-à-dire une partie seulement du *populus*. C'est ce que nous dit Festus¹. « Scita plebei appellantur ea quæ « plebs suo suffragio *sine patribus* jussit, plebeio « magistratu rogante » ; et Gaius marque nettement la profonde différence qui sépare le *populus* de la *plebs*, et, dès lors, la *lex* du *plebiscitum* : « Plebs autem a populo eo distat, quod « *populi* appellatione *universi cives* significantur ; « *plebis* autem appellatione *sine patriciis ceteri* « *cives* significantur »².

Dès lors, les *consilia plebis* deviennent une

1. P. 293.

2. G., I, § 3.

arme redoutable aux mains des tribuns; et nous voyons la lutte s'engager entre les plébéiens, d'une part, rendant des plébiscites dans leur *cônsilia plebis*, et les patriciens, de l'autre, disposant encore du consulat et du Sénat, et ayant encore la majorité aux comices centuriates.

Bientôt même, les tribuns, outrepassant manifestement leurs droits, firent voter par la plèbe des questions d'intérêt général qu'ils prétendirent imposer au *populus* entier. Les plus connus de ces plébiscites sont des lois agraires, et la fameuse proposition Terentilienne, qui demandait la codification de la coutume.

Ces plébiscites n'avaient pas, nous l'avons dit, le caractère de véritables lois, et ne pouvaient obliger les patriciens. Pour arriver à ce résultat, deux voies seulement étaient possibles, ou bien les faire sanctionner par la *patrum auctoritas*, ou bien les porter et les faire voter devant les comices centuriates. Plusieurs fois, en effet, le Sénat dut renoncer à son opposition, le plus souvent sous la pression d'un danger extérieur¹, ou encore moyennant des concessions favorables au patriciat². Mais la lutte fut aussi longue qu'ardente : le plébiscite Terentilien fut présenté huit années consécutives. Cependant, les

1. LIV., IV, 1, 26.

2. LIV., VI, 35, 38 et 42.

plébiscites tendirent à devenir obligatoires pour le peuple entier, indépendamment de toute sanction patricienne; et leur force légale fut déterminée principalement par trois lois, dont nous allons avoir à apprécier l'importance respective :

Les lois Valeria Horatia, Publilia Philonis, et Hortensia.

La loi Valeria Horatia, de 449, dispose « ut quod tributim plebs jussisset populum teneret »¹ ;

La loi Publilia Philonis, de 339, « ut plebiscita omnes Quirites tenerent »² ;

Enfin la loi Hortensia, en 286, ut quod plebs jussisset omnes Quirites teneret »³.

D'après ces textes, ces trois lois ne seraient guère que la répétition l'une de l'autre : il nous est impossible d'admettre que, rendues à un siècle et demi de distance, elles aient eu un caractère identique. Sans entrer dans l'examen des divers systèmes que l'interprétation de ces lois a pu soulever, nous indiquerons seulement celui qui nous paraît le plus raisonnable.

Un premier point est certain, c'est que, jusqu'à la *lex Hortensia*, on discuta sur la valeur

1. Liv., III, 55.

2. Liv., VIII, 12.

3. Plin., *H. N.*, XVI, 10, § 37. — G., I, § 3. — Dig., I, 22, § 8.

légale qu'il convenait de reconnaître aux plébiscites.

C'est ce que nous dit formellement Gaius :

« Unde *olim* Patricii dicebant plebiscitis se
« non teneri, sed *postea lex Hortensia* lata est,
« qua cautum est, ut plebiscita universum
« populum tenerent ; itaque eo modo *legibus*
« *exæquata sunt* ¹. »

De ce texte il résulte que, si la controverse existait sur la validité des plébiscites avant la *lex Hortensia*, elle a été tranchée par cette loi, qui a assimilé entièrement les plébiscites à la loi. Cette importante conquête de la plèbe fut le résultat de sa retraite sur le mont Janicule ².

Quant à la loi Valeria Horatia, rendue en 449, c'est-à-dire un siècle et demi avant la loi Hortensia, nous ne pouvons lui reconnaître une portée aussi générale, aussi absolue que celle que le texte de Tite-Live semble lui accorder. Il est vraisemblable qu'elle reconnut simplement la force obligatoire des plébiscites revêtus de la *patrum auctoritas* ; il est impossible d'admettre que cette loi ait dispensé les plébiscites de la sanction patricienne.

Un certain nombre de plébiscites hostiles au

¹ G. I, § 3.

² Liv XI : « Plebs propter res alienum, post graves et longas seditiones ad ultimum secessit in Janiculum. »

patriciat furent en effet rendus sous l'empire de cette loi.

Tels furent le plébiscite Canuleium, en 445, permettant le *connubium* entre patriciens et plébéiens ¹;

Le plébiscite Licinium, en 367, ouvrant à la plèbe le consulat ²;

Enfin le plébiscite Ogulnium, en 300, donnant accès aux plébéiens dans le collège des pontifes et des augures.

Ce qui prouve bien que les plébiscites, par eux-mêmes, n'étaient pas obligatoires à cette époque, c'est que le Sénat leur résista de toutes ses forces avant de les sanctionner.

Les patriciens, dans cette lutte contre la plèbe, étaient de plus en plus sûrs de la défaite, comme le dit mélancoliquement Tite-Live : « Assueti « jam tali genere certaminum vinci ³. »

Quel rôle peut-on alors assigner à la *lex Publilia Philonis* ?

Pour nous, elle rendit simplement applicable aux plébiscites le changement de procédure déjà adopté pour les élections centuriates, c'est-à-dire qu'elle substitua une *patrum auctoritas* préalable à la *patrum auctoritas* postérieure, nécessaire sous l'empire de la loi Valeria

1. Liv., iv, 6.

2. Liv., iv, 42.

3. Liv., x, 6.

Horatia. Jusqu'à cette loi, en effet, nous voyons les tribuns renouveler plusieurs années de suite leurs *rogationes* : le plébiscite Licinien donna naissance à une lutte de dix années, de 377 à 367. Qu'est-ce que cela prouve, sinon que la *patrum auctoritas* avait été refusée au plébiscite voté, et que, par suite, cette *patrum auctoritas* était postérieure au vote. Or, à partir de cette loi Publilia, le même fait ne se produit plus : c'est que la *patrum auctoritas* est devenue antérieure au vote, et qu'alors la *rogatio*, une fois votée, est définitive.

Tel est notre système sur ces trois lois, qui ont mis à la torture l'esprit des commentateurs. On ne peut, en tout cas, lui refuser de manquer de clarté et de logique : les plébiscites n'étaient, à l'origine, obligatoires que pour la plèbe ; ils peuvent l'être pour le *populus* entier, s'ils sont revêtus de la *patrum auctoritas* ; c'est ce que décide la *lex Valeria Horatia*. Cette *patrum auctoritas*, nécessaire, devient préalable avec la *lex Publilia Philonis*, et enfin elle est entièrement supprimée par la *lex Hortensia*. Ces trois lois sont autant d'étapes vers ce but unique : l'affranchissement de la plèbe de la tutelle patricienne exercée par le Sénat.

2° LES *Comitia tributa*

La tradition est à peu près muette sur la création de ces comices; mais ils dérivent certainement des *consilia plebis* : lorsque la plèbe, en effet, se réunissait dans ses assemblées spéciales, elle votait par tribus.

Cette nouvelle division en tribus était une division, non plus ethnographique, non plus timocratique, mais géographique, c'est-à-dire que l'on appartenait à telle ou telle des trente-cinq tribus, selon son domicile; mais, le fait d'appartenir à une tribu étant héréditaire, le domicile véritable ne tarda pas à ne plus coïncider avec la tribu, en sorte que la tribu devint en réalité une division des personnes d'après le domicile primitif des ancêtres.

Ce nouveau mode de votation par tribus passa des *consilia plebis* dans les *comitia* comprenant le *populus* entier, réuni sur la convocation d'un magistrat patricien et après une prise d'auspices; aussi, les décisions de ces *comitia tributa* portent le nom de *leges*.

La *patrum auctoritas* était-elle requise pour ces *leges tributa*? La tradition, qui ne nous a même pas donné le nom de la loi qui a institué ces comices, est également muette sur les con-

ditions auxquelles leurs votes étaient soumis pour être obligatoires.

Pour élucider cette question, il nous faut distinguer suivant que ces comices se réunissaient comme corps électoral, comme tribunal criminel, ou comme assemblée législative :

1° Comme corps électoral, les comices tributes avaient à élire les magistrats inférieurs, notamment les édiles curules et les questeurs, l'élection des magistratures supérieures, consuls et préteurs, restant l'apanage des comices centuriates.

Contrairement à l'avis de Mommsen¹, nous croyons que jamais l'*auctoritas patrum* ne s'est appliquée à ces élections. Ce qui le prouve, c'est que l'histoire nous montre des magistrats élus par ces comices et maintenus en fonctions malgré la réprobation unanime du Sénat. Il était universellement admis que, pour être magistrat, il fallait, non seulement être ingénu, mais né d'un père ingénu lui-même, et que les fils d'affranchis étaient indignes de gérer une magistrature. Or, tandis que nous ne voyons jamais à cette époque de fils d'affranchis arriver au consulat ou à la préture, nous en voyons parvenir aux magistratures inférieures, à l'édilité curule même, la plus considérable et la plus considérée de ces magistratures.

1. *Röm. Forsch.*, I, 158, n° 45 et 47.

Que résulte-t-il de cette constatation, sinon que la nomination des consuls et des préteurs, confiée aux comices centuriates, devait être agréée par le Sénat, et qu'au contraire, la nomination des magistratures inférieures, de la compétence des comices tributes, était affranchie de toute sanction sénatoriale ?

En 305, Cn. Flavius, un fils d'affranchi, et Q. Anicius, originaire de Préneste, récemment nationalisé et citoyen romain de fraîche date, furent élevés à l'édilité curule par un vote des comices tributes. Ce choix souleva dans le Sénat une indignation générale, « cum ingenti nobilitatis indignatione¹ ». Cette nomination fut considérée comme une honte nationale, et, en marque de réprobation unanime, la noblesse déposa les anneaux².

Au lieu de cette énergique mais platonique réprobation, si la noblesse sénatoriale avait eu le pouvoir de réviser la liste des candidats, nul doute qu'elle n'en eût usé et qu'elle n'eût rayé les noms de ces hommes auxquels elle manifestait de toute manière son profond mépris³.

Or, bien au contraire, Flavius et Anicius furent maintenus dans leurs fonctions, ce qui

1. VAL.-MAX., II, 5, § 2.

2. PLINÉ, I, 1: « Quo facto tanta indignatio ut annulos objectos in antiquissimis reperiatur annalibus. »

3. VAL.-MAX., I, 1.

prouve péremptoirement que la *patrum auctoritas* ne s'appliquait point aux élections faites par les comices tributes.

2° Statuant au criminel, les comices tributes connaissaient des procès aboutissant à des amendes et introduits par des magistrats patriciens.

Le principe que les *judicia populi* sont sans appel trouve ici une nouvelle application ; et il n'est pas douteux que, dans ce cas encore, la sentence rendue par ces comices n'avait nullement besoin d'être revêtue de la *patrum auctoritas*.

3° Comme corps législatif, nous avons dit que les comices tributes rendaient de véritables lois, tout comme les comices centuriates. Or, il semble bien qu'aux derniers siècles, tout au moins de la république, la *lex tributa* ne requérait pas l'*auctoritas patrum* ; il est tout naturel d'admettre que la loi Hortensia, qui supprima la nécessité de la *patrum auctoritas* pour les plébiscites, s'appliquait aussi aux lois tributes. En 167, en effet, la « rogatio de bello « Rhodiis indicendo » est portée par un préteur « non consulto senatu¹ ».

On pourrait multiplier les exemples des lois portées ainsi *invito senatu*.

1. Liv. XLV, 21.

Mais, de ce que les décisions des comices tributes étaient affranchies au III^e siècle du contrôle sénatorial, est-ce à dire pour cela qu'elles n'y aient jamais été soumises? Ce serait, à notre avis, une erreur grave, et nous pensons que, dans les premiers temps qui suivirent l'institution de ces comices, la *patrum auctoritas* était absolument nécessaire. Il nous suffira, pour le prouver, de transcrire un texte que nous avons déjà rencontré, le récit de Tite-Live sur la « *lex Manlia de vicesima eorum qui manumitterentur* », votée en 357 : « Manlius..... novo
« exemplo ad Sutrium in castris *tributum* legem
« de vicesima eorum qui manumitterentur tulit;
« *patres, quia ea lege haud parvum vectigal*
« *inopi ærario additum esset, auctores fuerunt*¹. » Il s'agit bien ici d'une loi tribute, loi portée contre tous les précédents au camp du consul, loin de Rome, à Sutrium; et le Sénat donne son *auctoritas* par ce motif que la loi sera une source de bénéfice pour le trésor. C'est donc que le Sénat était libre de ratifier ou non; c'est que la *patrum auctoritas* était requise, à cette époque, pour les lois tributes et qu'elle suivait le vote des comices.

Il est à supposer que la *patrum auctoritas* devint préalable avec les lois Publilienne et

1. LIV., VII, 16.

Moenienne ; et que, jusqu'à la loi Hortensia, lois curiates, centuriates, tributes, ou plébiscites furent soumis aux mêmes règles quant à la nécessité et au mode d'exercice de la *patrum auctoritas*.

Mais, avec la *lex Hortensia*, une différence profonde s'accuse entre ces diverses manifestations de la volonté populaire : tandis que la *patrum auctoritas* demeure obligatoire pour les lois curiates et centuriates, qui sont toujours portées *ex senatusconsulto*, tout au contraire les lois tributes et les plébiscites ont force exécutoire par eux-mêmes, et non seulement ne requièrent pas l'*auctoritas* du Sénat, mais peuvent même être votés *invito senatu*.

La tradition est formelle sur ce point : nulle part, chez aucun historien, nous ne voyons de loi centuriate votée malgré le Sénat ou sans sénatus-consulte préalable ¹.

Quant aux lois curiates, si la tradition est muette, c'est qu'elles ont disparu presque complètement ; la seule loi curiate qui a subsisté, la *lex curiata de imperio*, n'est plus qu'une simple formalité, les trente licteurs remplaçant les anciennes curies.

1. Liv., VIII, 22 : « Ex auctoritate patrum bellum fieri jussit. »

Cic., *p. Sext.*, 51, § 109 : « Quum autem de me ex senatusconsulto comitiis centuriatis ferebatur. »

Cic., *Phil.*, X, 8, § 17 : Comitiis centuriatis ex auctoritate nostra. »

Nombreux, au contraire, sont les plébiscites et les lois tribunes votés en dépit de l'hostilité du Sénat. Les tribuns Tiberius Gracchus, Papirius Carbo, Caius Gracchus, Manilius et Manlius, Apuleius, Sulpicius, portèrent, entre 133 et 88, un grand nombre de lois, malgré l'opposition du Sénat, toutes dirigées contre le Sénat et contre son influence.

Sylla comprit combien cet état de choses était contraire à la concorde, à l'unité de vues, nécessaires à la marche régulière des affaires publiques, et il en revint au système antérieur à la *lex Hortensia*. Il rétablit la nécessité pour le vote de toute loi ou plébiscite de la *patrum auctoritas* antérieure et préalable. C'était là un coup très sensible porté à la puissance des tribuns, c'était singulièrement entraver leurs *rogationes* ; en sorte qu'on a pu dire que Sylla avait enlevé aux tribuns « omne jus legum ferendarum » ¹.

Cette importante réforme, votée en 88, sous le premier consulat de Sylla, fut abolie en 87 et rétablie pendant la dictature. Elle devait d'ailleurs être de courte durée, et Pompée s'empressa de défaire ce qu'avait fait Sylla, de rendre aux tribuns toute leur ancienne puissance, et de leur permettre à nouveau de tout bouleverser à leur guise, selon l'expression indignée de Tacite :

1. *Idem*, *Epit.*, LXXXIX.

« Reddita licentia quoquo vellent populum agi—
« tandi .¹ »

Désormais, en vertu de la *lex Licinia Pompeia*, rendue en 70, lois tributes et plébiscites sont à nouveau affranchis de la *patrum auctoritas* ². Ainsi, de 70 à 50, c'est presque tous les ans que des plébiscites sont votés malgré l'opposition du Sénat; la plupart, notamment les plébiscites Gabinium, Manilium, Vatinium accordent aux généraux, à Pompée, à César, des pouvoirs extraordinaires, contrairement aux véritables principes républicains. La plèbe abdique entre les mains de généraux populaires, sans voir qu'elle court rapidement à la servitude, à la dictature et à l'Empire, tandis que le Sénat demeure le rempart de la liberté et de la république.

Tel est le spectacle, que l'on pourrait dater d'hier, qui nous est déjà donné un siècle avant Jésus-Christ par la république romaine.

Bientôt le Sénat ne peut plus remonter le courant populaire; la seule arme qui lui reste, la *patrum auctoritas*, est brisée entre ses mains; et l'on peut dire avec vérité que, si la *patrum auctoritas*, grâce à la sagesse et à l'esprit politique de ceux qui l'exerçaient, fut une des causes de la grandeur de la république romaine, sa

1. TAC., *Ann.*, III, 27.

2. LIV, *Ep.*, xcvi. — DIO CAS., xxxviii, 30.

suppression, en faisant disparaître tout contrôle sur les décisions du peuple, tout contrepoids à l'influence grandissante de généraux victorieux, fut aussi une des causes qui concoururent le plus activement à sa chute.

CHAPITRE III

INFLUENCE DU SÉNAT SUR LE DROIT PRIVÉ AUX DERNIERS SIÈCLES DE LA RÉPUBLIQUE

A partir de la loi Hortensia, qui supprime la *patrum auctoritas*, le Sénat perd le contrôle législatif qu'il exerçait depuis la plus haute antiquité; il n'y a plus de pouvoir constitutionnel qui puisse se prononcer sur la validité des lois et plébiscites votés par les comices tributes et les *consilia plebis*. Pourtant, la loi peut être atteinte d'un vice de fonds ou de forme, elle peut avoir été votée sous la pression de la violence, *per vim*, malgré l'intervention d'un magistrat ayant le droit d'*intercessio*, *contra intercessionem*, ou encore en dépit des auspices, *contra auspicia*. Dans tous ces cas, le Sénat, en refusant la *patrum auctoritas*, pouvait abroger la loi et la déclarer nulle et de nul effet.

Il semble donc qu'une fois la *patrum auctoritas* supprimée, le Sénat se soit trouvé désarmé en face d'une loi irrégulièrement votée. Or, il n'en est rien; et, chose curieuse, on voit, aux derniers siècles de la république, le Sénat devenir compétent pour prononcer sur la validité de la loi; en sorte que, dans une certaine mesure,

il retrouve une attribution que la suppression de la *patrum auctoritas* lui avait enlevée.

Il intervient directement encore dans l'application de la loi en étendant ou en restreignant cette application. A cet égard, un texte de Cicéron¹ énumère les cas dans lesquels le Sénat statue *aliquid de legibus*, d'après la coutume, *more majorum* : « *Quattuor omnino genera sunt, « judices, in quibus per senatum more majorum « statuatur aliquid de legibus; unum est ejus- « modi placere legem abrogari; alterum quæ « lex lata esse dicatur ea non videri populum « teneri; tertium est de legum derogationibus. »*

Le quatrième cas, qui n'est pas indiqué par ce texte, est celui où le Sénat dispense certaines personnes de l'observation de la loi.

Ces différentes hypothèses feront l'objet d'autant de paragraphes, et, dans un cinquième paragraphe, nous examinerons si, dès la fin de la république, le Sénat, empiétant sur les pouvoirs des comices, ne s'est point immiscé dans un domaine qui ne sera le sien que sous l'empire, en consacrant, par des sénatus-consultes assimilés aux lois véritables, des principes de droit privé.

§ I^{er}. — Le Sénat déclare que le peuple n'est pas obligé par la loi votée.

1. ASCON, in *Corn.*, p. 68.

- § II. — Il décide qu'une loi est abrogée.
- § III. — Il admet des dérogations à la loi existante.
- § IV. — Il dispense certaines personnes de l'observation de la loi.
- § V. — Il rend des sénatus-consultes concernant le droit privé, dès la période républicaine.

§ 1^{er}

**LE SÉNAT DÉCLARE QUE LE PEUPLE N'EST PAS OBLIGÉ
PAR LA LOI VOTÉE**

Il est certain que le Sénat s'est arrogé le droit de statuer sur la validité ou la nullité des lois. La loi, à son avis, est-elle infectée d'un vice, soit de fond, soit de forme, il déclare « ea non videri » *populum teneri* ». Cette formule, par sa tournure même, montre bien que la décision du Sénat n'est pas une sentence impérative de cassation, mais plutôt un avis sur l'irrégularité de la loi, avis qui met simplement à couvert la responsabilité de ceux qui se refuseraient à exécuter la loi. Parfois, il est précédé et appuyé par une consultation du collège des augures; c'est ainsi que le plébiscite de Titius, les plébiscites de Livius Drusus furent désapprouvés par

les augurés, qui, nous dit Cicéron, ont le droit « legem, si non jure rogata esset, tollere ¹ ».

Ces plébiscites, ainsi que le plébiscite d'Apulius, furent annulés ensuite par le Sénat, et ce, très facilement, d'après Cicéron : « Uno versiculo « senatus, puncto temporis, sublatae sunt ². »

Un des motifs principaux de cassation, des plus faciles d'ailleurs à invoquer, était un vice de procédure dans la prise des augures : « Quæ « contra auspicia essent acta, per senatum rescindi oportere ³. » C'est en se basant sur ce motif que le Sénat cassa les lois portées par Livius Drusus : « Decrevit senatus Drusi legibus populum non teneri ⁴. »

C'est aussi ce motif, joint au vice de violence, qui fit annuler par le Sénat les lois portées par Antoine. Cicéron y revient maintes fois dans ses Philippiques ⁵ : « Leges statuimus per vim et « contra auspicia latas iisque nec populum nec « plebem teneri. » La loi de Nucula et de Leuton, les collègues d'Antoine, fut cassée pour avoir été portée *per vim* : « Lex quam senatus per « vim latam judicavit ⁶ ».

De tous ces textes il résulte d'une façon irrée-

1. Cic., *de Leg.*, II, 12.

2. Cic., *de Leg.*, II, 6.

3. Cic., *de Dom.*, XV, 40.

4. Cic., *de Dom.*, XVI, 41.

5. Cic., *Phil.*, V, 4 ; XII, 5 ; XIII, 3.

6. Cic., *Phil.*, XI, 6.

futable que le Sénat, aux derniers siècles de la République, avait le pouvoir de prononcer sur la régularité de la loi.

§§ 2 et 3

LE SÉNAT DÉCIDE QU'UNE LOI EST ABROGÉE. — IL ADMET
DES DÉROGATIONS A LA LOI EXISTANTE

Nous réunissons ces deux paragraphes, parce que les deux cas visés par eux se rapprochent singulièrement, et qu'il nous est impossible d'admettre absolument ces deux propositions, et pour les mêmes raisons.

Nous ne pensons pas, en effet, que le Sénat pût abroger une loi ou y déroger, malgré l'affirmation de Cicéron : « *Placere legem abrogari* » « de *legem derogationibus*. » Il ne s'agit point probablement ici d'abrogation ou de dérogation véritable, *stricto sensu* : il nous semble difficile qu'un simple sénatus-consulte eût cette vertu, cette puissance. Les hypothèses de Cicéron sont sans doute tout autres : la question sur laquelle le Sénat se trouve compétent, c'est seulement de savoir si une loi ancienne a été abrogée par une loi nouvelle, ou si une loi nouvelle a dérogé à une loi ancienne. Le Sénat ne prononce pas, à proprement parler, l'abrogation d'une loi, n'admet pas de dérogation à la loi;

il constate simplement que telle loi a été abrogée, et que telle loi fait exception à telle autre.

Souvent, surtout en matière pénale, les magistrats devaient se trouver embarrassés, ne sachant trop si telle loi était encore en vigueur, ou bien si telle autre loi n'avait pas modifié une loi antérieure. Pour dissiper ces doutes, le magistrat pouvait préalablement s'adresser au Sénat, qui tranchait la question par un sénatus-consulte, avec beaucoup plus d'autorité que n'aurait pu le faire la consultation d'un simple jurisconsulte, si éminent fût-il.

Nous dénions donc au Sénat le droit d'abroger la loi ou d'y déroger *stricto sensu*.

Telle est aussi l'opinion soutenue avec beaucoup de force par Krueger¹.

§ IV

LE SÉNAT DISPENSE CERTAINES PERSONNES DE L'OBSERVATION DE LA LOI

Il est incontestable que le Sénat avait le pouvoir, le *jus solvendi legibus*, le droit de dispenser certaines personnes de l'observation de la loi. On voit souvent les candidats aux hautes magistratures de l'État, aux fonctions de consul ou

1. KRUEGER, *Histoire des Sources du Droit romain*, traduction Bressand, page 30, note 3.

de préteur, demander au Sénat de les dispenser de remplir les conditions ou d'accomplir les formalités posées ou ordonnées par les lois réglant la brigue de ces magistratures.

La procédure suivie dans les premiers temps pour obtenir ces dispenses, consistait en un plébiscite voté *ex senatus auctoritate*; et l'exercice de ce pouvoir absolument exorbitant du Sénat de placer un citoyen au-dessus des lois, était soumis à cette restriction, que la décision du Sénat n'était valable que si elle était approuvée par les comices.

Mais, si le vote de la dispense appartenait au peuple, l'initiative émanait du Sénat; et cela se comprend: c'était dans les comices centuriates qu'avaient lieu les élections consulaires et prétoriennes. Il ne faut pas oublier que, sur ces comices, le Sénat avait conservé son droit de contrôle; et que les votes des comices centuriates étaient toujours soumis à la *patrum auctoritas* préalable, dont la loi Hortensia avait affranchi les lois tributes et les plébiscites. Le Sénat, examinant et révisant, en vertu de son *auctoritas*, les listes des candidats qui lui étaient soumises, était tout naturellement amené à maintenir sur ces listes des personnes ne remplissant pas toutes les conditions requises par la loi, mais dont la candidature lui était agréable, et à solliciter pour elles une dispense

du peuple. Le peuple, en effet, qui seul peut faire la loi, peut seul aussi dispenser un citoyen de son observation; le *jus solvendi legibus*, en principe, compète essentiellement au peuple¹:
« Ne quis nisi per populum legibus solveretur
« quod antiquo quoque jure erat cautum; itaque
« in omnibus senatusconsultis quibus aliquem
« legibus solvi placebat, adici erat solitum, ut
« de ea re ad populum ferretur. »

Tite-Live et Cicéron nous donnent un certain nombre d'exemples de candidats dispensés de remplir certaines prescriptions légales.

Une loi défendait de réélire consul le même citoyen avant dix ans révolus depuis sa sortie de charge. En dépit de cette loi, les tribuns portent au consulat Q. Fabius Maximus, et se font forts de demander au peuple une dispense en sa faveur, malgré Fabius lui-même qui proteste, disant qu'on a fait fléchir les lois au lieu de fléchir devant elles : « Tribuni aiebant se ad
« populum laturos uti legibus solveretur². »

Tout magistrat devait prêter serment dans les cinq jours de sa nomination. Valerius Flaccus, nommé édile curule, ne pouvant, en sa qualité de flamme de Jupiter, prêter lui-même serment, demande à être dispensé de la loi; le Sénat et

1. ASC., p. 57. — DIO. CAS., XXXVI, 39.

2. LIV. X, 13.

le peuple font droit à cette requête, et permettent à son frère Valerius de prêter serment à sa place : « Petente Flacco *ut legibus solveretur*, « senatus decrevit ut consules ad plebem « ferrent ¹. »

Ce cas est particulièrement intéressant à un double point de vue : c'est le seul où il s'agisse d'une magistrature autre que le consulat ou la préture, d'une magistrature qui ne dépend point des comices centuriates, mais bien des comices tributes, et le seul aussi, par là même, où la dispense suivit l'élection au lieu de la précéder.

Le dernier Caton est proposé aux comices par le Sénat, comme candidat à la préture, contre les règles ordinaires : « Senatus relationem interponi jubebat, ut prætoris comitiis « *extra ordinem ratio ejus haberetur* ². »

Ainsi donc, au début, le *jus solvendi legibus* exigeait l'accord du Sénat et du peuple. Mais bientôt les tribuns, sortant chaque jour de plus en plus de la légalité, le Sénat, de son côté, entendit se passer de l'approbation du peuple et laissa tomber en désuétude la restriction posée à ses pouvoirs. La dispense, désormais, ne résulta plus d'un plébiscite rendu *ex senatus auctoritate*, mais d'un simple sénatus-consulte

1. LIV. XXI, 50.

2. VAL., IV, 1, § 14. — DIO. CAS., XXXIX, 23. — PLUT., *Cat. min.*, 39.

sans aucune ratification postérieure des comices:
« Sed paulatim ad populum ferri erat desitum,
« resque jam in eam consuetudinem venerat ut
« postremo ne adiceretur quidem in senatus-
« consultis de rogatione ad populum ferenda
« eaque ipsa senatusconsulta per pauculos
« admodum fiebant¹. »

C'est ainsi que Pompée fut affranchi de toute condition d'âge pour briguer le consulat en 70. Quoi de plus extraordinaire, s'écrie Cicéron dans son discours pour la loi Manilia, qu'un citoyen soit soustrait à la puissance des lois par un sénatus-consulte, et créé consul avant l'âge que ces lois exigent pour l'exercice de toute autre magistrature : « Quid tam singulare, quam ut
« *ex senatusconsulto legibus solutus*, consul ante
« fieret, quam ullum alium magistratum per
« leges capere licuisset²? »

Le peuple, cependant, ne se laissa pas dépouiller d'une de ses prérogatives sans protester. Même, en 687 de Rome, le tribun Cornelius essaya de rétablir l'ancienne procédure et de faire revivre la sanction du peuple, tombée en désuétude, et il promulgua un projet de loi. « ne quis nisi per populum legibus solveretur³ ». Cette tentative, d'ailleurs, ne réussit pas com-

1. ASCON., p. 57.

2. ASCON., in *Corn.*, p. 57.

3. ASCON., in *Corn.*, p. 57.

plètement, et, devant la vive opposition du Sénat, Cornelius dut transiger, et une sorte de compromis intervint: au peuple appartient le vote de la dispense, mais l'initiative fut réservée au Sénat; de plus, le sénatus-consulte, pour être valable, exigeait la présence de deux cents sénateurs au moins, et aucun magistrat ne pouvait intercéder lorsque le sénatus-consulte était ensuite porté devant le peuple. C'est ce que nous dit encore Asconius¹: « Tum Cornelius
« ita ferre rursus cœpit, ne quis in Senatu
« legibus solveretur, nisi CC affuissent, neve
« quis, cum solutus esset, intercederet, cum de
« ea re ad populum ferretur. »

L'application du *jus solvendi legibus* fut la cause déterminante de la lutte entre César et Pompée.

Une loi imposait aux candidats qui briguaient le consulat de se rendre eux-mêmes auprès du magistrat président des comices pour l'informer personnellement et officiellement de leur candidature. En 52, César absent, en train de guerroyer dans les Gaules, fut dispensé de cette obligation par un plébiscite rendu *ex senatusconsulto*. Mais Pompée fit, peu de temps après, porter une loi qui renouvelait l'obligation pour les candidats au consulat d'être présents

1. ASCON., in CORN., p. 58.

lors de la *professio*¹. Pompée et le Sénat, peut-être par oubli, à dessein plutôt, croyons-nous, ne mentionnèrent pas dans cette loi d'exception en faveur de César. Aussi celui-ci, abandonnant l'armée, dut rentrer à Rome en toute hâte : la guerre civile entre César et Pompée était ouverte².

§ V

LE SÉNAT REND DES SÉNATUS-CONSULTES CONCERNANT LE DROIT PRIVÉ, DÈS L'ÉPOQUE RÉPUBLICAINE

En principe, nous l'avons dit, le Sénat n'a pas le pouvoir de fonder le droit; il n'a d'autres attributions que l'interprétation de la loi, l'assistance des magistrats, plus toutes les questions administratives. Chose curieuse, malgré cette absence de pouvoir législatif, nous voyons des principes de droit privé entrer dans la législation, en vertu de sénatus-consultes, dès l'époque républicaine. Ces sénatus-consultes, d'ailleurs, sont en nombre extrêmement restreint, et c'est tout au plus si l'on peut en compter trois ou quatre :

1° Cette règle d'après laquelle l'homme libre qui s'est laissé vendre comme esclave « ad

1. DIO. CAS., XI., 56. — SUÉT., *Cæs.*, 28.

2. SUÉT., *Cæs.*, 28. — VELL. PAT., II, 49, § 5.

« pretium participandum » devient esclave, émane d'un sénatus-consulte¹ : « Eis qui se passi
« sint venire ad libertatem proclamandi licen-
« tiam denegari : — quæro an et ad eos, qui
« ex mulieribus quæ se passæ sunt venire, nas-
« cuntur, *ista senatusconsulta pertinent.* »

Ce principe date, à n'en pas douter, de l'époque républicaine ; nous le voyons, en effet, étudié par un jurisconsulte, Quintus Marcius, né vers 614 de Rome.

2° Il est une autre disposition qui doit certainement son origine à un sénatus-consulte, dont le texte nous est donné par Ulpien, et relativement à laquelle on a des raisons de croire qu'elle provient de la période républicaine. Elle vise la possibilité de léguer un quasi-usufruit, c'est-à-dire l'usufruit des choses de consommation¹ : « *Senatus censuit* ut omnium rerum
« quas in cujusque patrimonio esse constaret,
« usufructus legari possit : *quo senatusconsulto*
« inductum videtur, ut earum rerum, quæ usu
« tolluntur, vel minuuntur, posset usufructus
« legari. »

3° Un sénatus-consulte très ancien, rendu en 577, ordonne aux magistrats devant lesquels se fait l'affranchissement de faire jurer à l'affran-

1. Dig. Liv., vii, tit. v : « De usufructu earum rerum quæ usu
« consumuntur vel, etc. »

chissant que la manumission n'a pas pour but un changement de cité, et cela, sous peine de nullité. C'est Tite-Live qui nous apprend cette particularité ¹ : « *Senatusconsultum* adjunctum
« est ut dictator, consul, interrex, censor, prætor
« qui tunc esset, apud eorum quem qui manu-
« mitteretur in libertatem vindicaretur, jusju-
« randum daret qui eum manumitteret civitatis
« mutandæ causa manu non mittere; qui id
« non juraret eum manumittendum non cen-
« suerunt. »

4^e Plus ancien encore, 518, pour récompenser l'affranchie Hispala Fecinia d'avoir dénoncé la conjuration des bacchanales, un sénatus-consulte déroge en sa faveur à toutes les règles de capacité, de mariage et de tutelle posées par le droit civil et qui résultaient de sa condition, soit de femme, soit d'affranchie : « *Ea omnia facta sunt ex senatusconsulto* ². »

Maintenant que nous connaissons la liste, fort courte d'ailleurs, des sénatus-consultes de droit privé que l'on peut attribuer à l'époque républicaine, il nous est possible d'en discuter l'importance et la valeur; et nous verrons que l'on ne peut guère en tirer un argument sérieux en faveur de la théorie qui accorderait au Sénat,

1. T.-LIV., xli, 9.

2. TITE-LIVE, xxxix, 9.

dès la république, une véritable et sérieuse influence sur le droit privé.

Remarquons tout d'abord que tous ces sénatus-consultes, sauf un, sont relatifs à des questions d'affranchissement ; ils touchent à l'esclavage qui était la base de la société antique, et, par là, se rattachent plus ou moins au droit public.

Il en est ainsi spécialement du sénatus-consulte visant la vente « ad pretium participandum », et du sénatus-consulte imposant à l'affranchissant le serment « civitatis mutandæ causa manu non mittere. » Ce dernier, d'ailleurs, concernait les alliés latins, leur recensement, leur réintégration dans leur cité, et, dès lors, visait des intérêts publics dont le Sénat a toujours eu la garde.

Quant au sénatus-consulte relatif à l'affranchie Hispala Fecenia, et qui déroge si gravement au droit civil en accordant à cette femme des avantages absolument exorbitants, il perd toute valeur, si l'on considère qu'il fut soumis à la ratification du peuple : c'est bien plutôt un plébiscite voté *ex senatusconsulto* qu'un sénatus-consulte véritable qui intervint, comme le dit expressément Tite-Live : « Ea omnia lata ad plebem factaque sunt ex senatusconsulto¹. »

1. LIV. XXIX, 9.

Reste le sénatus-consulte dont Ulpien nous donne le dispositif et relatif à l'introduction du quasi-usufruit. Ici, nous sommes véritablement en présence d'une disposition de Droit privé, et il est impossible d'en contester l'importance : ce serait alors un cas isolé, une hypothèse unique dont on ne pourrait légitimement conclure à un pouvoir législatif véritable du Sénat en matière de Droit privé.

Mais sa date est tout au moins douteuse ; et, si certains auteurs le placent à la fin de la république, d'autres le reculent jusqu'au règne de Tibère. On peut, en effet, conclure des *Topiques* de Cicéron que ce sénatus-consulte n'existait pas lorsque Cicéron écrivait ce livre¹.

En résumé, que reste-t-il comme preuves du pouvoir législatif du Sénat à l'époque républicaine ? Quatre sénatus-consultes, dont trois ont une très faible importance, et dont le quatrième, qui seul aurait une certaine valeur, n'a pas de date bien fixée, et peut aussi bien se placer au début de l'empire qu'à la fin de la république.

1, Cic., *Top.*, § 3.

CHAPITRE IV

INFLUENCE DU SÉNAT ROMAIN SUR LE DROIT PRIVÉ DANS LA PÉRIODE IMPÉRIALE

Nous avons vu que, sous la république, c'est à peine si l'on peut citer quelques sénatus-consultes, d'une importance et d'une portée fort restreintes d'ailleurs, ayant trait au Droit privé.

Les lois et, dans les derniers siècles, les plébiscites sont la source principale, pour ne pas dire unique, du Droit civil.

Tout au contraire, aux premiers temps de l'empire, la puissance législative sera transportée des comices au Sénat; les délibérations du Sénat tendront à se substituer à celles du peuple, et les sénatus-consultes deviendront la source la plus importante du Droit privé, jusqu'à ce qu'à leur tour, ils soient détrônés par les constitutions impériales.

Le Sénat servira d'intermédiaire entre le peuple et le prince: les premiers empereurs, en se proclamant eux-mêmes souverains législateurs, en usurpant d'emblée les fonctions du peuple et en réglant directement le Droit civil par des constitutions, comme cela eut lieu plus tard, eussent heurté trop violemment les idées

républicaines, encore assez vivaces. Ils s'abriteront derrière l'autorité d'un Sénat qu'ils composeront à leur guise et peupleront de leurs créatures. Ils n'imposeront pas leurs volontés ; mais ils les feront adopter, enregistrer même, en quelque sorte, par une assemblée docile, accoutumée à voir un ordre dans un désir du prince. En sorte que, en droit, le peuple ne sera jamais dépouillé du pouvoir législatif, et, en fait, c'est l'empereur qui l'exercera dans toute sa plénitude.

Cette usurpation ne s'est pas faite brusquement, mais par voie de transformation lente, sans qu'il y ait eu, à proprement parler, de changement de constitution. Par la concentration entre les mains d'un seul des pouvoirs jusque-là répartis entre différentes magistratures, l'empire s'est substitué à la république ; et, dans les débuts tout au moins, cette réunion sur une seule tête de pouvoirs jusque-là séparés s'est opérée de la façon la plus régulière. C'est ainsi qu'Auguste se fit décerner les titres d'*Imperator*, d'*Augustus* et de *Pontifex Maximus*, et se fit revêtir successivement de la puissance censoriale, proconsulaire et tribunitienne. Ces diverses magistratures n'étaient conférées qu'à titre temporaire ; aussi Auguste eut soin de faire renouveler ses différents pouvoirs tous les cinq ou dix ans.

Sous les empereurs qui suivirent, cette procédure fut singulièrement simplifiée. Au lieu d'être conférées successivement et pour un temps plus ou moins long, les magistratures le furent en bloc et à titre viager. Au début du règne, un sénatus-consulte contenant l'énumération des différentes fonctions dont l'empereur serait investi était soumis à l'approbation du peuple; en sorte que c'était encore par une espèce de délégation des comices, mais perpétuelle et irrévocable, que l'empereur exerçait ses multiples pouvoirs : c'est ce qu'on appelait la *lex regia* ou *de imperio*. Un important fragment d'une de ces lois nous a été conservé : c'est la *lex de imperio Vespasiani*. La *lex regia* affectait la forme et employait les expressions des sénatus-consultes; en réalité, c'était un sénatus-consulte incorporé dans une loi, ce qui explique les opinions diverses des commentateurs.

En dehors de la *lex regia*, un assez grand nombre de lois furent votées encore sous l'empire par le peuple, surtout durant le règne d'Auguste, ce qui prouve bien que les comices n'avaient pas abdiqué entièrement leur pouvoir législatif. C'est ainsi que furent votées : la *lex Julia de adulteriis curandis* en 736; la *lex Julia de fundo dotali* qui n'est sans doute qu'un chapitre de la précédente; les lois *caducaires*; la *lex Julia de maritandis ordinibus*, présentée sans

succès en 726 et votée en 736, aggravée par une deuxième loi en 757 et complétée par la *lex Papiria Poppæa* ; en 759, la *lex Vicesima hereditatum et legatorum*, soumettant à un impôt de cinq pour cent les legs et héritages depuis 100,000 sesterces.

Enfin, toute une série de lois relatives aux affranchissements : la loi *Ælia Sentia* en 757, *Fufia Caninia* en 761 ; les *leges Julicæ judiciaricæ*, qui marquent le déclin des *legis actiones*, et généralisent singulièrement l'emploi de la procédure formulaire déjà consacrée par la loi *Æbutia* ; les *leges Julicæ de vi armata* et *de vi publica* ; enfin, vers l'an 19, la *lex Junia Norbana*.

Sous Tibère, en l'an 27, la *lex Julia Velleia*, œuvre des deux consuls, relative à l'exhérédation ou à l'institution des posthumes velléiens ; en l'an 24, la *lex Visellia*, conférant le droit de cité aux Latins Juniens qui ont servi six ans parmi les vigiles.

Sous Claude, la *lex Claudia*, qui supprime la tutelle agnatique des femmes.

Enfin, la dernière *lex* que l'on connaisse est une loi agraire portée sous l'empereur Nerva¹.

En présence de cette longue liste de lois, il est impossible de dire que la puissance législative du peuple ait été abolie sous l'empire ;

1. Loi 3, § 1. Dig., liv. 47, tit. 21.

mais il n'en est pas moins vrai que le rôle du Sénat devint absolument prépondérant dans le droit privé, comme il l'était déjà dans le droit public. Le rôle des comices dans la *lex regia* elle-même est fort effacé : le texte intégral du sénatus-consulte est inséré dans la loi, à laquelle le peuple ne refuse jamais son approbation ; le plus souvent même, il la vote par acclamation.

Quelles sont donc les attributions du Sénat impérial au point de vue législatif, et à quelle époque sa compétence s'est-elle étendue au droit privé ? C'est ce que nous essayerons maintenant de préciser.

C'est sous le règne de Tibère qu'on place généralement les débuts de l'intervention véritable et effective du Sénat en matière de droit privé. A cette époque, nous dit Tacite, les comices furent transférés du forum au Sénat¹ : « Tum
« primum e campo comitia ad Patres translata
« sunt. »

Comment cette importante modification, cet envahissement du Sénat dans les attributions séculaires du peuple, se sont-ils produits ?

Pour notre compte, nous ne pouvons admettre l'explication, aussi banale qu'invraisemblable, qu'en donne le jurisconsulte Pomponius : « Quia
« difficile plebs convenire cœpit, populus certe

1. TACITE, *Annales*, I, 15.

« multo difficilius in tanta turba hominum ne-
« cessitas ipsa curam reipublicæ ad senatum
« deduxit : ita cœpit senatus se interponere ¹. »

C'est pourtant cette explication que Justinien, copiant évidemment Pompinus, reproduit dans ses *Institutes* : « Nam quam auctus esset popu-
« lus romanus in eum modum ut difficile esset
« in unum eum convocari legis sancientiæ causa,
« æquum visum est senatum vice populi con-
« suli. »

Tout d'abord, l'objection à la réunion des comices tirée de l'accroissement de la population est plus apparente que réelle : la vérité est que la population de Rome, décimée par les guerres civiles qui avaient rempli les dernières années de la république, loin de s'accroître, avait singulièrement diminué.

Et, si véritablement il y avait eu difficulté à convoquer le peuple, les empereurs, s'ils y avaient trouvé leur intérêt, avaient assez d'imagination pour la tourner : ils n'eussent eu qu'à généraliser une pratique qui nous est révélée par Suétone. Cet historien, en effet, nous rapporte que, dans certains cas, les décurions des colonies pouvaient envoyer à Rome leur vote écrit et cacheté ².

1. Dig. Liv., I, 6, II, § 9.

2. Suét., 46.

La vérité, c'est que les empereurs étaient à l'affût de tous les prétextes, bons ou mauvais, pour se dispenser de l'approbation du peuple ; et nous serions très porté à nous approprier les réflexions que suggère au vieux jurisconsulte du XVI^e siècle, Hotman, l'explication de Pompinus et de Justinien : « Quo nihil obtusius dici potest : non enim propter curam copiae populi potestas ad Senatum translata est, sed Cæsarium astutia et calliditate, qui, senatus augenda potentia, suæ serviebant. »

Si nous rejetons l'opinion de Pompinus, nous n'admettons pas davantage la singulière explication qu'a donnée Théophile. D'après le commentateur byzantin des Institutes, il faudrait chercher l'origine de l'influence législative du Sénat dans la fameuse loi Hortensia de 468 de Rome.

La loi Hortensia eût été une sorte de compromis entre les deux ordres¹ ; le patriciat, renonçant à l'*auctoritas patrum*, reconnaissant aux plébiscites force obligatoire par eux-mêmes indépendamment de toute sanction sénatoriale, aurait obtenu, en revanche de la plèbe, la reconnaissance des prétentions du Sénat en matière législative. Désormais, peuple et Sénat auraient joui du pouvoir de fonder le droit, le

1. PARAPHR., liv. I, tit. II, § 5.

premier par ses plébiscites, le second par ses sénatus-consultes, et cela, dans une souveraine indépendance. Plus de contrôle réciproque du peuple par le Sénat et du Sénat par le peuple : les plébiscites seront affranchis de l'*auctoritas*, et obligeront les patriciens ; les sénatus-consultes seront valables sans aucun vote des comices, et obligeront les plébéiens.

Cette assertion nous paraît bien invraisemblable. Nulle part, chez aucun historien, elle ne peut invoquer un fait en faveur de cette singulière transaction, et nous croyons qu'elle a purement sa source dans l'esprit inventif du commentateur byzantin.

Quelle est donc, à notre sens, la vérité sur la cause de cet important changement dans la constitution romaine ?

Nous ne pouvons mieux faire que de citer textuellement M. Accarias, dont l'opinion nous semble de beaucoup la plus vraisemblable¹. « La vérité, c'est que d'une part, les empereurs, redoutant l'indocilité des comices, ne les réunirent presque plus ; que, d'autre part, n'osant pas encore exercer bien ouvertement leur pouvoir de traîche date, ils se dissimulèrent derrière le Sénat, que tout disposait à la plus basse obéissance..... En résumé, la puissance législative

1. ACCARIAS, tome I, p. 45.

du Sénat ne fut qu'une émanation de celle du prince ; mais elle ne résulta jamais d'une loi formelle¹. »

Il faut remarquer, d'ailleurs, que, dans les débuts de l'empire tout au moins, les empereurs s'attachèrent à rendre leur intervention aussi discrète que possible, et à laisser croire que le Sénat délibérait dans la plénitude de son indépendance.

« Auguste, dit M. Gaston Boissier, a passé sa vie à dissimuler son autorité ou à s'en plaindre. De sa demeure royale du Palatin, il écrivait au Sénat les lettres les plus touchantes pour lui demander de le relever enfin du soin des affaires, et jamais il ne parut plus dégoûté du pouvoir qu'au moment où il concentrait tous les pouvoirs entre ses mains². »

Il est piquant de rapprocher les termes si pleins de déférence employés par les premiers empereurs au regard du Sénat, et le langage si cavalier des derniers empereurs :

« Dispicite, P. C., num quid sit æquius » : telles sont les expressions d'Adrien³.

« Præterea, P. C., interdicam » : tel est le

1. ACCARIAS, tome I, p. 44.

2. G. BOISSIER, *Cicéron et ses amis. Octave, le Testament politique d'Auguste*, p. 396.

3. D. de *hered. pet.*, liv. V, tit. III, 27.

texte du sénatus-consulte de Septime-Sévère, connu sous le nom d'Oratio Severi¹.

Nous avons, dans notre premier chapitre, indiqué l'organisation et le recrutement du corps sénatorial sous l'empire. Concurrément aux magistrats qui possédaient déjà le droit de convoquer le Sénat, les consuls, les tribuns, etc., l'empereur pouvait user comme il l'entendait du droit de convocation. De plus, il jouissait du *jus referendi*, c'est-à-dire du droit de soumettre au Sénat toute proposition qu'il lui plaisait, et ce, même dans une session qu'il n'avait pas convoquée et qu'il ne présidait pas ; et alors sa proposition primait toutes les autres et devait être discutée toute affaire cessante.

Le droit de *relationem facere* fut d'abord limité ; mais, bientôt, on conféra à l'empereur le « jus tertiae, quartae, quintae relationis. »

L'empereur peut en personne venir soutenir sa proposition devant le Sénat, ou bien charger de ce soin des questeurs spécialement désignés à cet effet : « Ex quæstoribus quidam « sunt qui candidati principis dicebantur, « quique epistolam ejus in Senatu legunt. »

Le texte du discours impérial porte le nom d'*oratio*, et le message porté à la tribune du Sénat par les *candidati principis*, celui d'*epis-*

1. « D. de rebus eorum qui sub tutela sunt », liv. xxvii, tit. ix, 1.

tola. Mais, dans les deux cas, le résultat est le même, et la volonté de l'empereur est toujours respectée. Au sein du Sénat, en effet, on ne discute plus guère; les premiers sénateurs seuls sont encore appelés à donner leur avis; le reste vote le plus souvent par acclamation et sans émettre d'opinion motivée : les sénatus-consultes ne sont, en réalité, que le texte intégral de la proposition impériale revêtu d'une certaine forme, et ce n'est que par cette pure question de forme qu'ils se distinguent des constitutions impériales, auxquelles ils ouvrent si largement la voie. Les jurisconsultes ne s'y sont pas trompés; pour eux, *oratio* et sénatus-consulte sont devenus synonymes, et les commentateurs emploient indifféremment l'une ou l'autre de ces expressions.

L'approbation du Sénat n'est qu'une simple formalité; elle est devenue, en quelque sorte, de style : « Divus Marcus, oratione in senatu recitata, effecit, etc. »¹ Mais il n'en est pas moins vrai que le Sénat, tout en étant dans la main de l'empereur, et sa volonté n'étant guère qu'une émanation de celle du prince, joue un rôle considérable dans le développement du droit privé.

Sans parler du droit conservé par le Sénat de

1. ULP., loi 8, *De transact.*

dispenser certaines personnes de l'application de la loi, et ce droit fut exercé dans une large mesure, en particulier pour les lois caducaires, il est certain que les sénatus-consultes deviennent sous l'empire la source la plus importante du droit privé, et que par eux furent opérées les plus importantes réformes, en particulier la refonte complète des lois successorales. Les sénatus-consultes ont force de loi, *legis vicem obtinent* : peut-être ne serait-il pas absolument exact de dire que ce sont des lois, mais tout au moins ils sont assimilés aux lois.

Cette assimilation n'a pu aller sans difficultés, et ce qui le prouve bien, c'est le langage même des jurisconsultes : « *Legis vicem obtinet quamvis fuit quæsitum* », dit Gaius¹. « *Non ambigitur senatum jus facere posset* », ainsi s'exprime Ulpien², ce qui montre bien que la question fut discutée; et à cela rien d'étonnant, si l'on se rappelle que la loi, à Rome, depuis la plus haute antiquité, est l'expression de la volonté du peuple. Ce qui le prouve encore, c'est une certaine timidité du Sénat à modifier lui-même un principe de droit privé; c'est sa prudence à user de ce droit exorbitant de fonder un droit nouveau. S'agit-il de modifier profondément la législa-

1. G. C., I, § 4.

2. ULP., Dig., liv. I, t. II, loi 9.

tion civile existante, le Sénat n'intervient pas directement; il se contente d'inviter le préteur à prendre telle ou telle mesure; en sorte que le droit civil demeure l'arche sainte sur laquelle on n'ose porter une main téméraire, et que le droit nouveau pénètre seulement dans la législation par la voie du droit honoraire.

Tel est, en particulier, le cas des sénatus-consultes Trébellien, Velléien et Macédonien.

Enfin, dernière remarque, qui vient encore à l'appui de ce que nous disions plus haut, que les sénatus-consultes ne sont pas absolument identifiés à la loi: c'est que les jurisconsultes distinguent entre le droit de l'époque républicaine, issu du vote des comices, et le droit de l'époque impériale, résultant de sénatus-consultes, voire même de véritables lois. Le titre de *jus civile* est réservé au premier; le second est désigné plutôt sous le nom de *jus novum*: les lois caducaires en sont la plus frappante démonstration; en maints endroits, elles sont qualifiées de *leges novæ*¹.

Mais ce n'est là qu'une différence de pure forme qui, si elle a bien son importance, n'influe cependant pas notablement sur la nature même du droit. Au point de vue des successions notamment, les dispositions résultant des sénatus-

1. Dig., liv. v, tit. iii, lois 1 et 3.

consultes qui ont, sous l'empire, profondément modifié la législation successorale, sont bien assimilées aux dispositions de droit civil ; l'héritier du droit nouveau est qualifié d'*heres* tout comme celui de droit civil ; tel est le cas de la mère venant à la succession de ses enfants, et des enfants venant à celle de leur mère, en vertu des sénatus-consultes Tertullien et Orphitien.

Autre différence, elle aussi de pure forme : la loi est désignée d'une manière invariable par le nom de son proposant ; tout au contraire, l'appellation du sénatus-consulte n'a rien de fixe. Souvent, à l'instar de la loi, il porte le nom de celui qui l'a proposé ; mais alors il est désigné, non plus sous le nom féminisé de son auteur, mais sous la forme adjectivée : on ne dit pas le sénatus-consulte Claudium, mais Claudianum, Velleianum, Trebellianum, Tertullianum, etc.

Le sénatus-consulte Macedonianum mérite une mention spéciale : il a pour but de remédier à la rapacité des usuriers, qui, à Rome, comme de nos jours, ne se privaient guère d'exploiter la détresse financière des fils de famille. Macedo est, paraît-il, le nom d'un usurier fameux.

Parfois même, la décision du Sénat ne porte pas le nom de sénatus-consulte, et les auteurs, confondant la proposition impériale avec le texte même du sénatus-consulte, donnent à ce dernier le titre d'*oratio* : tel est le cas du sénatus-

consulte de Septime-Sévère, relatif à l'aliénation des biens des mineurs, et qui est connu sous le nom d'*oratio Severi*.

Enfin, certains sénatus-consultes sont désignés simplement d'après leur objet : tels sont, par exemple, les sénatus-consultes « de mense augusto, » « de collegiis », « de ædificiis non diruendis ».

Le nombre des sénatus-consultes est extrêmement considérable ; nous n'entreprendrons pas d'en donner la liste complète : nous nous contenterons de citer dans une sorte de tableau, en indiquant brièvement leur objet, les plus importants au point de vue du droit privé.

TABLEAU DES SÉNATUS-CONSULTES

INTÉRESSANT LE DROIT PRIVÉ

1° THÉORIE DES PERSONNES

- | | |
|---------------------------------------|--|
| 1° S.-C. CLAUDIEN | Prononçant la servitude <i>jure civili</i> contre la femme libre qui entretiendrait des relations avec un esclave. |
| 2° S.-C. RUBRIEN
porté sous Trajan | Permettant à l'esclave que son maître a reçu en vertu d'un testament, avec charge de l'affranchir, de s'adresser aux magistrats pour forcer le maître à accomplir la <i>manumissio</i> . |

- | | |
|---|---|
| 3° S.-C. PLACIEN | Obligant la femme divorcée qui se croit enceinte, à en avertir son mari pour que celui-ci lui donne des gardiens. |
| 4° S.-C. SABINIEN | Assurant, dans certaines conditions, à l'adopté, nonobstant l'émancipation, un droit au quart de la succession de l'adoptant. |
| 5° S.-C. de SEPTIME-SÈVÈRE
ou <i>oratio Seceri</i> | N'autorisant l'aliénation des biens ruraux des personnes placées sous tutelle ou curatelle qu'après un décret préalable du magistrat. |

2° THÉORIE DES DROITS RÉELS

- | | |
|---|--|
| S.-C., date incertaine, des dernières années de la république ou du commencement de l'empire, sous Tibère au plus tard. | Introductif du quasi-usufruit des créances et des choses consommables. |
|---|--|

3° THÉORIE DES DROITS DE CRÉANCE

- | | |
|---|---|
| 1° S.-C. VELLÉIEN
an 46, sous Claude | Défendant aux femmes toute <i>intercessio</i> en faveur de leur mari. |
| 2° S.-C. d'ADRIEN | Accordant aux fidéjusseurs le bénéfice de division. |

4° THÉORIE DES DROITS PERSONNELS

- | | |
|---|--|
| 1° S.-C. de SEPTIME-SÈVÈRE
et de CARACALLA
appelé S.-C. ÉMILIEN
ou encore <i>oratio Antonini</i> | Ne rendant définitive la nullité des donations entre époux qu'au cas de divorce, du repentir du donateur, ou de prédécès du donataire. |
| 2° S.-C. MACÉDONIEN
Sous Claude | Annulant les prêts d'argent faits aux fils de famille. |

5° THÉORIE DES DROITS A CAUSE DE MORT

- | | |
|---|---|
| 1° S.-C. LARGIANUM
Sous Claude | Décidant que les héritiers externes du patron seraient exclus par les descendants du patron que celui-ci n'aurait pas exhéredés <i>nominatim</i> . |
| 2° S.-C. CALVITIEN | Soumettant aux déchéances encourues par le célibat, et, dès lors, faisant tomber sous le coup des lois caducaires, les époux dont le mariage est dit <i>impar</i> , c'est-à-dire contracté par un homme de plus de 60 ans avec une femme de plus de 50. |
| 3° S.-C. LIBONIEN | Qui prohibe les libéralités au profit de la personne qui écrit un testament sous la dictée du disposant. |
| 4° S.-C. JUVENTIEN
Sous Adrien | Établissant une distinction fondamentale entre le possesseur de bonne foi et le possesseur de mauvaise foi, quant aux restitutions à opérer sur l'action en pétition d'hérédité. |
| 5° S.-C. TERTULIEN
rendu probablement sous
Adrien | Admettant la mère en qualité d'agnate à la succession de ses enfants. |
| 6° S.-C. ORPHITIEN
rendu sous M.-Aurèle | Est la contre-partie du précédent: il appelle les enfants à la succession de leur mère, dont ils étaient totalement exclus par le droit civil ancien. |
| 7° S.-C. NÉRONIEN | Décidant que tout legs nul à raison seulement de l'impropriété de la formule, vaudrait tout au moins comme legs <i>per damnationem</i> . |

8° S.-C. TRÉBELLIIEN
Sous NÉRON

Portant qu'une fois la restitution faite par le fiduciaire ou fidéicommissaire, les actions héréditaires passeraient immédiatement, sous forme d'actions utiles, au fidéicommissaire.

9° S.-C. PÉGASIEN
rendu sous Vespasien

Donnant à l'héritier qui acceptait volontairement l'hérédité grevée du fidéicommis le droit de retenir le quart de l'hérédité, absolument comme s'il était en face de légataires.

Nous ne saurions entreprendre le commentaire de tous ces sénatus-consultes; chacun d'eux pourrait fournir la matière d'une longue thèse, et leur étude ne saurait rentrer dans le cadre de ce modeste travail. Mais cette longue énumération suffit d'elle-même à prouver l'influence qu'eut sous l'empire le Sénat romain sur la formation du Droit privé.

Cette source du droit allait perdre, dès le III^e siècle, une grande partie de son importance: émanation de la volonté impériale, le sénatus-consulte ne va plus avoir de raison d'être, lorsque l'empereur exprimera ses volontés directement et sans intermédiaire; les constitutions impériales vont devenir de plus en plus nombreuses. Dès lors que le sénatus-consultes se réduit à l'*oratio* approuvée par acclamation, autant vaut se dispenser de toute formalité; et Ulpien pourra poser ce principe justificateur de tous les abus, et expression du pire des despo-

tismes, le despotisme légal : « Quod principi
« placuit legis vigorem habet¹. »

Depuis longtemps déjà, le Sénat méritait les
noms d'*ineptum* et de *supercacuum*, lorsque
Léon le Philosophe le supprima comme un
vestige du passé ne correspondant plus au nou-
vel état social.

Arrivé au terme de notre étude, quelle
conclusion en tirerons-nous ? C'est qu'à notre
avis, l'influence du Sénat sur le droit privé fut,
en somme, assez restreinte. Si l'on met de côté
l'époque impériale, où, nous le répétons, le
Sénat n'est qu'un instrument législatif sans in-
dépendance et sans volonté, dépourvu de toute
initiative, et auquel ses décisions n'appar-
tiennent pas en propre ; si l'on se place à l'époque
républicaine, aux jours de puissance et de
grandeur du Sénat romain, d'attributions légis-
latives directes, proprement dites, il n'en existe
pas.

Nous croyons l'avoir démontré, les sénatus-
consultes de cette époque sont relatifs au droit
public, ou s'y rattachent plus ou moins direc-
tement.

Et, à la fin de cette étude, nous croyons
pouvoir poser ce principe que, si le Sénat a pu
exercer sous la république une influence, et

1. Dig., liv. 1, tit. iv, loi 1.

une influence notable sur la législation, grâce tout particulièrement à l'*auctoritas* et au *jus solvendi legibus*, il ne peut être pourtant considéré comme une source du Droit privé.



BIBLIOGRAPHIE

DROIT FRANÇAIS

- BARD et ROBIQUET. — La Constitution française de 1875, étudiée dans ses rapports avec les constitutions étrangères. 2^e édition, Paris, Thorin, 1878, in-12.
- FÉLIX BÉRIAT. — Paris, Videcocq, 1851-1853, in-8°.
- BLOCK. — Dictionnaire de la politique.
- BOUTMY. — Étude de droit constitutionnel : France, Angleterre, États-Unis. Paris, 1883, in-12.
- CHALETON. — Cent ans d'élection, Histoire parlementaire de la France. Paris, Sauvaître, 1891, 3 vol. in-12.
- CHARBONNIER. — Paris, Berger-Levrault, 1883, in-8°.
- DARESTE. — Les Constitutions modernes. Paris, Challesmelle aîné, 1883, 2 vol. in-8°.
- DESPREZ. — Les peuples de l'Autriche et de la Turquie. Paris, Comon, 1830, 2 vol. in-8°.
- DUVERGIER DE HAURANNE. — Histoire du gouvernement parlementaire en France 1814 à 1848. Paris, Michel-Lévy, 1837 à 1871, 10 vol. in-8°.
- DE FERRON. — De la division du pouvoir législatif en deux Chambres, histoire et théorie du Sénat. Paris, Aleau, 1885, in-8°.
- GLASSON. — Histoire du droit et des institutions en Angleterre.
- F. ADOLPHE HÉLIE. — Les Constitutions de la France. Paris, A. Marescq, 1875.
- LA BIGNE DE VILLENEUVE. — Éléments de droit constitutionnel français. Paris, Marchal et Billard, in-8°.

- LABOULAYE. — Questions constitutionnelles. Paris, Charpentier, 1872, in-12.
- LABOULAYE. — Histoire des États-Unis. Paris, Charpentier, 1877, 3 vol. in-12.
- LAVELEYE. — Le Gouvernement dans la démocratie. Paris, Aleau, 1894, 2 vol. in-8°.
- A. LEFÈVRE PONTALIS. — Les lois et les mœurs électorales en France et en Angleterre. Paris, Lévy, 1864, in-12.
- L. LEFEBVRE. — Étude sur les lois constitutionnelles de 1875. Paris, Marescq, 1882.
- L. MUEL. — Ministères et Constitutions de la France depuis cent ans. Paris, Mouillot, 1890, in-8°.
- ORTOLAN. — Cours public du droit d'histoire et du droit politique et constitutionnel. Paris, Faujat, 1834, in-8°.
- H. PASSY. — Des formes de gouvernement et des lois qui les régissent. Paris, Guillaumin, 1876, in-8°.
- ROSSI. — Cours de droit constitutionnel professé à la Faculté de Droit de Paris, recueilli par A. Porée. Paris, Guillaumin, 1877, 4 vol. in-8°.
- SAINT-GIRONS. — Manuel de droit constitutionnel. Paris, Larose et Forcel, 1885, in-8°.
- SAINT-GIRONS. — Histoire du droit et des institutions de l'Angleterre.
- STUART-MILL. — Le Gouvernement représentatif. Paris, Guillaumin, 1877, in-12.
- X. — Histoire de l'Autriche-Hongrie depuis l'origine jusqu'à l'an 1878. Paris, Hachette, 1879, in-12.
- X. — La Hongrie contemporainé. Paris, Lesoudier, 1894, in-12.
- X. — Le suffrage universel. Paris, Larose et Forcel, 1883.
-

DROIT FRANÇAIS

DES PRINCIPES

Qui président au recrutement des Chambres hautes

INTRODUCTION

Tout homme qui a du pouvoir, écrit Montesquieu, est porté à en abuser ; il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites..... Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir. Lorsque, dans la même personne ou dans un même corps, la puissance législative est réunie à la puissance exécutive, il n'y a pas de liberté.

Ce principe de la séparation des pouvoirs une fois admis, ne convient-il pas d'aller plus loin ; et, après avoir distingué soigneusement l'exécutif et le législatif, ne faut-il pas opérer une

nouvelle division, et séparer la puissance législative entre deux assemblées ?

A cette question l'histoire des peuples et les leçons de l'expérience ont répondu affirmativement.

Le dualisme existe presque universellement dans les constitutions modernes, et la discussion sur ses avantages et ses inconvénients ne présente plus guère aujourd'hui qu'un intérêt purement théorique.

Tout au contraire, on trouve dans l'organisation des premières Chambres des divergences profondes, selon les temps et selon les peuples ; et ce n'est pas, semble-t-il, un des problèmes les moins intéressants du droit constitutionnel que l'étude des principes qui président au recrutement des Chambres hautes.

Et ce qui fait de cette étude une question d'actualité, c'est que, dans un grand nombre de pays, la question des Chambres hautes est à l'ordre du jour.

A la différence du Sénat français, sénat véritablement populaire, élu par les principaux de nos 36.000 communes, les Chambres hautes étrangères ont encore pour base de leur recrutement l'hérédité, la nomination par le souverain, ou un suffrage restreint et censitaire. Le plus souvent ces chambres ne représentent point la nation ; elles ne représentent qu'elles-mêmes,

ne défendent guère que les droits du souverain, ou les intérêts de quelques privilégiés de la fortune. Leur rôle semble être de résister partout au mouvement libéral, d'opposer une digue aux flots populaires, digue qui pourrait résister, si elle avait une base solide dans le suffrage de la nation, mais vouée par sa constitution même à être entraînée dans un temps plus ou moins long.

Les wighs anglais ne sont-ils point décidés à briser le chambre des lords, si elle persiste à rejeter toujours le Home rule ? Une ligue pour la suppression de la pairie héréditaire n'est-elle point fondée, et cela en Angleterre, où le respect des traditions est si puissant et où la chambre des lords fut, durant des siècles, l'auxiliaire des revendications populaires contre la couronne ?

Les magnats de Hongrie, malgré la popularité dont ils jouissent pour avoir toujours pris en main la cause de l'indépendance de leur pays, ne voient-ils pas leur existence discutée, sinon compromise, pour avoir résisté aux projets politico-ecclésiastiques du ministère libéral de M. Wekerlé ?

Vis-à-vis des assemblées populaires, les Chambres hautes se trouvent, comme ces chevaliers bardés de fer des temps passés, en face d'une armée nombreuse pourvue des engins perfectionnés de la guerre moderne.

Si elles se refusent à aller au peuple, à lui demander son investiture, elles seront fatalement vaincues, et risqueront d'entraîner dans leur défaite le trône qu'elles prétendaient soutenir.

Le Sénat français lui-même, sinon dans son existence, du moins dans son recrutement électoral, n'est pas moins menacé, et les demandes de révision, un instant suspendues sous la pression d'événements encore récents, se sont à nouveau produites.

Pour un certain nombre d'esprits, la base électorale du Sénat serait trop restreinte; et, pour donner à la Chambre haute l'influence qu'elle doit avoir, il convient de la faire émaner d'une façon plus directe du suffrage universel.

L'étude de l'organisation des Chambres hautes, suivant les époques et suivant les pays, nous a donc paru particulièrement intéressante.

Nous suivrons leur évolution à travers l'histoire: de purement héréditaires à l'origine, nous les verrons soumises à la nomination par le souverain, pour devenir enfin électives dans une plus ou moins large mesure.

Nous croyons fermement qu'en France cette évolution est arrivée à son terme, qu'aller plus loin dans l'extension du droit de suffrage serait une lourde faute; car ce serait marcher dans la voie de la suppression.

Or, aujourd'hui plus que jamais, dans notre France démocratique plus que dans tout autre pays, une Chambre haute est nécessaire.

Aussi, comme préambule à cette étude, et avant de parcourir l'Europe et l'Amérique en demandant à chaque État les principes qui régissent le recrutement de ses Chambres hautes, voulons-nous insister sur le principe de la dualité législative, sur la légitimité et, nous dirons plus, sur l'absolue nécessité des Chambres hautes.

Si l'on fait abstraction de la Grèce, de la Bulgarie et de la Serbie, les Chambres hautes existent partout où le régime parlementaire existe. Toutes les monarchies constitutionnelles et, à plus forte raison, tous les États républicains ont universellement reconnu leur nécessité pour donner tout à la fois à la nation et au chef de l'État les garanties de stabilité indispensables. Que faut-il conclure de cet accord quasi unanime, sinon que les Chambres hautes correspondent à un réel besoin social, à une véritable nécessité politique ? Dans l'antiquité déjà, les villes de la Grèce avaient à leur tête deux conseils ; et, à côté de l'assemblée du peuple, on sait quel rôle important jouaient la *γερονσια* de Sparte, les *Βουλη* de Thèbes, d'Argos et de Mégare.

Héréditaires comme la chambre des lords ou

la Table des magnats, nommées par le roi comme le sénat italien, électives comme les sénats belge et français, les Chambres hautes varient de pays à pays ; mais partout elles existent, en Europe comme dans le nouveau monde et jusqu'au Japon, aux confins de l'Extrême-Orient.

Cette universalité n'est-elle pas déjà une preuve de leur nécessité ? Une institution si générale doit avoir sa raison d'être ; il suffit, en effet, de réfléchir pour voir que les arguments les plus pressants militent en faveur des Chambres hautes.

« L'errare humanum est » du poète restera éternellement vrai ; l'homme n'est pas infail-
lible, les assemblées ne le sont pas davantage : trop souvent, elles pourront prendre l'apparence pour la réalité, juger utiles des mesures funestes ; pas plus que les individus, elles ne peuvent se targuer de juger toujours sans colère et sans passion. Si contre leurs décisions il n'existe point de voie de recours, si leurs sentences rendues le sont en premier et dernier ressort, qui ne voit les conséquences qu'un pareil système ne saurait manquer d'entraîner ? Et l'inconvénient n'est-il pas plus grand encore dans les pays démocratiques où le droit de *veto* n'est pas reconnu au profit du pouvoir exécutif ? Plus que partout ailleurs, les législateurs y sont

portés à s'exagérer leurs pouvoirs : le peuple les a élus, ils sont ses mandataires ; qu'ont-ils à craindre s'ils agissent en conformité de vues avec leurs mandants ? Et pourtant, les réformes, même les plus vivement réclamées par l'opinion publique, peuvent être parfois plus dangereuses qu'utiles : un peu de réflexion suffirait souvent pour changer cette opinion publique, si ondoyante, si impressionnable dans un pays d'une nervosité politique semblable à la nôtre. N'est-il pas sage d'instituer, à côté de la chambre populaire, une autre chambre ayant, elle aussi, sa base dans la souveraineté nationale, mais échappant, par sa constitution même, par des garanties d'âge, de plus longue durée de mandat, de renouvellement partiel, aux entraînements auxquels sont sujettes les Chambres basses ; d'établir pour les décisions du peuple ce qui existe pour les sentences des magistrats : un double degré de juridiction qui permette d'en appeler du Pape mal informé au Pape mieux informé, de Philippe ivre à Philippe à jeun ?

Boissy d'Anglas, dans son rapport sur la Constitution de l'an III, indiquait d'une façon saisissante l'un des principaux inconvénients d'une assemblée unique :

« Je m'arrêterai peu de temps à vous retracer les dangers irréparables de l'existence d'une

seule assemblée : j'ai pour moi votre histoire et le sentiment de votre conscience. Qui, mieux que vous, pourrait nous dire quelle peut être, dans une assemblée, l'influence d'un seul individu, comment les passions qui peuvent s'y introduire, les divisions qui peuvent y naître, l'intrigue de quelques factieux, l'audace de quelques scélérats, l'éloquence de quelques orateurs, cette fausse opinion publique dont il est si aisé de s'investir, peuvent y exciter des mouvements que rien n'arrête, occasionner une précipitation qui ne rencontre aucun frein, et produire des décrets qui peuvent faire perdre au peuple son honneur et sa liberté si on les maintient, et à la représentation nationale sa force et sa considération si on les rapporte. »

— Si une grande assemblée politique peut céder à de regrettables entraînements, commettre de funestes méprises, ces entraînements et ces méprises sont encore plus à redouter de la part du suffrage universel. Il est indéniable que ce mode de suffrage favorise les ambitions et facilite les hasards ; plus les ambitieux et les indigènes ont de chances de succès, plus il est nécessaire de limiter et de soumettre à un contrôle sévère le pouvoir où ils sont exposés à parvenir.

Supposons une assemblée unique, élue dans une de ces heures d'égarement comme la France en a connu, hélas ! trop souvent : que devien-

draît le pays, si aucune voie de recours ne lui était ménagée contre des mandataires qu'il aurait mal jugés, investis d'un pouvoir sans contrôle, et qui pourraient, sans obstacle, se livrer à toutes les fantaisies législatives, expérimenter les théories les plus funestes, les plus contraires aux tendances réelles, aux véritables intérêts de la nation !

« L'observation montre, dit M. de Laveleye, qu'avec deux chambres on gouverne mieux, et on fait de meilleures lois qu'avec une. La raison, la voici : tout pouvoir que rien ne limite ne tarde pas à devenir tyrannique. Il ne souffre aucun obstacle à ses volontés arbitraires ; il frappe les minorités, et veut briser toute résistance..... Supposez une assemblée unique : comme il n'y a nulle part ni corps indépendant ni centre de résistance légale, vous avez la plus parfaite organisation d'un despotisme sous le nom de République. »

La France a fait deux fois, avec la Convention et l'Assemblée de 1848, l'essai d'une chambre unique ; et, s'il est vrai que l'arbre peut être jugé à ses fruits, les résultats ne sont pas faits pour nous encourager à tenter à nouveau une semblable expérience, qui, deux fois, nous a conduits au césarisme, à la guerre et au démembrement de la patrie.

Deux chambres sont donc nécessaires pour

maintenir l'équilibre des pouvoirs, et assurer la liberté politique.

Elles sont destinées, d'ailleurs, à représenter deux intérêts, respectables il est vrai, mais non au même degré : l'intérêt temporaire et l'intérêt permanent. La chambre basse notera au jour le jour, et aussi exactement que possible, les moindres fluctuations de l'opinion ; la chambre haute devra tenir compte des indications ainsi fournies, et dans une large mesure ; mais, si elle juge que, sous prétexte d'améliorer le présent, on prépare pour l'avenir de cruelles déceptions, son devoir sera de résister énergiquement au courant : tel le sénat romain, qui, selon l'expression de Tite-Live, se conduisait, non point en vue du présent, mais comme si, déjà, il avait conscience de l'avenir.

Après nous le déluge, murmure à l'oreille du législateur l'intérêt temporaire. C'est lui qui pousse les Chambres à engager les dépenses exagérées et à établir le déficit dans les budgets ; c'est lui qui fait contracter à l'État des emprunts onéreux qui pèseront lourdement sur les générations à venir, et paralyseront leurs efforts en absorbant leurs ressources, comme il dicte aux égoïstes de placer, selon l'énergique expression populaire, leur fortune à fonds perdu, laissant à leurs enfants la ruine et la misère. La Chambre haute, gardienne de l'intérêt permanent, dé-

tournera un peu les yeux du présent pour les reporter sur l'avenir ; elle fera comprendre à la nation que la vie humaine n'est qu'un instant dans la vie des peuples ; et que les fautes du présent, pour n'avoir pas de conséquences immédiates, n'en auront pas moins dans l'avenir un douloureux écho.

Chez les peuples comme chez les individus, deux grands courants d'idées se sont fait jour, deux tendances principales, tendance conservatrice et tendance progressiste, dont la lutte se perpétue au sein même de la nation, lutte qui n'est encore qu'à ses débuts et dont il est impossible de prévoir le terme.

Certains esprits sont naturellement portés, par un sentiment instinctif ou raisonné, à considérer comme bon et juste ce qui existe, par là même que cela existe, parce que c'est le résultat de l'expérience des siècles et le fruit du labeur des générations successives. Ils se disent que réformer n'est pas toujours synonyme d'améliorer, que l'on sait toujours ce que l'on perd au changement et rarement ce que l'on doit y gagner, que, pour éviter Charybde, on tombe ordinairement en Scylla. D'autres, au contraire, pensent que le progrès est la loi de l'humanité et des sociétés ; que, si la perfection n'est pas de ce monde, on doit toujours tenter de s'en rapprocher ; que ce qui a pu convenir à d'autres

âges ne doit pas toujours nécessairement convenir : autres temps, autre mœurs ; autres institutions, autres Codes aussi et autres impôts.

Loin de nous la pensée de vouloir deux chambres animées chacune exclusivement de l'une ou l'autre de ces tendances : une chambre avide de réformes incessantes et de perpétuels changements, un sénat s'attachant obstinément au passé, hostile à toute nouveauté, se refusant de parti pris à toute modification, ne répondraient nullement à nos vœux.

Mais des réformes, même justes et utiles en soi, peuvent être hâtives, prématurées, présentées sans opportunité ou insuffisamment étudiées.

Ne convient-il pas qu'une seconde chambre puisse corriger les défauts qui auraient échappé à la première ; que l'ouvrage parlementaire soit mis à nouveau sur le métier pour y être amélioré ? Et, si l'on suppose une de ces réformes votées à la légère, une de ces mesures adoptées d'urgence dans un moment d'entraînement par la chambre basse, n'y a-t-il pas tout avantage à ce que le sénat puisse leur barrer la route en opposant son *veto*, au moins durant un certain temps, pour donner à la chambre le moyen de se ressaisir ?

Nous le croyons fermement. Et que l'on ne vienne pas nous dire que tout cela est bien

compliqué, et que créer deux Chambres, c'est organiser de gaité de cœur d'inextricables conflits. D'abord, il ne faut pas s'exagérer les difficultés, se forger des périls imaginaires. Rarement, le désaccord des deux Chambres persistera longtemps ; le plus souvent, chacune fera des concessions, et une équitable solution sera ainsi obtenue. Le désaccord persiste-t-il, il ne durera pas après une dissolution ; de deux choses l'une : ou le pays désapprouvera ses mandataires, ou bien il renverra à la Chambre la même majorité, et, devant ce verdict solennel, le Sénat n'aura qu'à s'incliner, sachant bien qu'en résistant encore, ce serait son existence même qu'il risquerait. Dans les deux cas, le conflit serait dénoué.

Et, après tout, est-ce donc un si grand mal que ces discussions, ces divergences d'opinion entre les deux chambres ? Je ne le crois pas. Quelles sont les lois véritablement utiles et de quelque importance que le Sénat ait rejetées ? et, d'autre part, combien sont sorties de là transformées, amendées ! Combien de textes incohérents, inapplicables, ont été coordonnés, remis debout, conciliés avec la législation déjà existante ? Du choc des idées jaillit la lumière ; un peuple libre ne doit pas craindre la discussion, et il y a du vrai dans cette boutade d'un publiciste américain : « Si les pouvoirs se

jalousent, c'est ce qu'il faut ; s'ils se disputent, tant mieux ; s'ils crient, c'est qu'ils ne sont pas morts, et s'ils ne sont pas morts, c'est que nos libertés vivent. »

Après cela, nous ne nous arrêterons pas à réfuter l'opinion de Franklin. « Un gouvernement avec deux chambres, disait-il, me fait l'effet d'une charrette attelée par devant et par derrière, avec des chevaux tirant en sens inverse. » Ce n'est qu'un mot d'esprit, et rien de plus : pourquoi supposer comme inévitable un semblable genre d'attelage ? Deux chevaux enlèvent des fardeaux qu'un seul ne pourrait déplacer, et le char de l'État attelé de deux chambres n'en marchera que plus aisément, et n'en évitera que mieux les ornières.

La démocratie, ajoute-t-on, supporte mal les complications : son idéal est la simplicité ; ses institutions ne doivent pas être un mécanisme d'horlogerie.

Étrange argument que celui-là ! Non, la simplicité n'est point l'idéal, pas plus des constitutions que de toutes les choses humaines. Dira-t-on que la barque est préférable au steamer, et pourtant elle est infiniment plus simple ; que la hutte de branchages vaut mieux qu'un palais, et pourtant elle est autrement moins compliquée ; dira-t-on que le sauvage est meilleur que l'homme civilisé, et pourtant ses besoins sont

incomparablement moins nombreux, ses goûts plus modestes, ses idées et ses sentiments moins complexes? Qui ne voit que ce qu'on appelle la complication, c'est la preuve et la mesure même du progrès : les machines les plus admirables ne sont-elles pas précisément celles dont les rouages sont le plus nombreux et souvent le plus délicats. Il en est de même de cette machine politique qui s'appelle la constitution. Une constitution sans Chambre haute me fait l'effet d'une machine débarrassée de tout frein, de tout contrepoids, dépourvue de toute soupape de sûreté, vouée infailliblement à dérailler ou à éclater au moindre choc.

Ne vaut-il pas mieux aller moins vite, mais plus sûrement, avancer lentement, mais ne pas s'exposer à retourner sur ses pas; un excès dans un sens appelle fatalement un excès en sens contraire : plus l'entraînement aura été grand, plus la réaction sera forte ; plus on aura voulu devancer l'avenir, et plus le mouvement de recul vers le passé sera sensible. Une Chambre haute bien organisée, empêchera les folles expériences, assurera l'évolution progressive des idées, empêchera les à-coups de se produire, et rendra par là impossible tout retour aux institutions et aux théories du passé.

Reste contre les Chambres hautes un dernier argument ressassé sous toutes ses formes depuis

un siècle. Cet argument, si cher aux théoriciens de la Révolution, nous le retrouverons plus loin, lorsque nous étudierons l'organisation politique de la France après 1789. Pour être plus spécieux que tous les autres par ses apparences d'impitoyable logique, sa faiblesse pourtant n'en est pas moins facile à démontrer.

« La nation est une, disait Rabaut de Saint-Étienne le 4 septembre 1789; sa représentation doit être une. »

Cette pensée, Sieyès devait la développer: « La loi est la volonté du peuple; un peuple ne peut pas avoir en même temps deux volontés différentes sur le même sujet; donc, le corps législatif, qui représente le peuple, doit être essentiellement un. A quoi bon deux chambres? Si elles sont d'accord, il y en a une d'inutile; si elles sont divisées, il y en a une qui, non seulement ne représente pas la volonté du peuple, mais qui l'empêche de prévaloir; c'est la confiscation de la souveraineté. »

Et Robespierre, reprenant le débat, ajoutait: « Un peuple qui a deux espèces de représentation, cessé d'être un peuple unique. »

L'assemblée de 1848, rejetant les leçons de l'expérience, adopta les théories de la Constituante. « La souveraineté est une, disait Marrast, la volonté nationale est une; comment donc voudrait-on que la délégation de la souveraineté ne fût pas unique? »

Le résultat de ce système ne se fit pas longtemps attendre, et, comme le remarque M. Laboulaye, « on arriva bien vite au 18 brumaire, sans repasser par la Convention. »

Qui ne voit pourtant que cet argument, prétendu irréfutable, n'est qu'un pur sophisme, et qu'il repose sur une équivoque véritable? « Le raisonnement de Sieyès, dit M. Laboulaye dans ses « Questions constitutionnelles », a fait fortune ; c'est le credo des esprits faux et bornés. Pour eux, toucher à l'unité du corps législatif, c'est attenter à la souveraineté nationale. Cependant, tout porte ici sur une équivoque : Sieyès a confondu la loi faite et la préparation de la loi, deux choses foncièrement différentes. »

Oui, sans doute, la volonté nationale est une, et la loi qui en est la manifestation doit être nécessairement une ; mais en quoi cela empêche-t-il cette volonté d'être manifestée de différentes façons par des corps élus de diverses manières, cette loi d'être préparée, délibérée et votée par plusieurs chambres ?

Les fanatiques de l'unité, les pontifes de la République une et indivisible, ne voient pas qu'il y a quelque chose de plus un et de plus indivisible qu'une assemblée unique : c'est un seul homme ; que César ou Napoléon, bien mieux encore qu'une Chambre de 600 membres, réalisent l'unité de délégation, que la conséquence forcée de leurs théories, c'est le despotisme.

Nous croyons, au contraire, à la nécessité des Chambres hautes, parce que nous croyons que la France n'est pas condamnée à tourner toujours dans le même cercle, à osciller éternellement entre l'anarchie et la dictature ; parce que nous estimons qu'entre ces deux solutions, extrêmes, il y a une place pour la liberté.

Si la plupart des esprits s'accordent aujourd'hui à reconnaître l'utilité, voire même la nécessité des Chambres hautes, les divergences deviennent au contraire fort nombreuses lorsqu'on arrive à la question de leur organisation. Ces divergences, nous les verrons en parcourant rapidement les diverses institutions d'Europe et d'Amérique. Les garanties que les Sénats doivent donner à l'État, faut-il les demander à l'hérédité, à la nomination par le Souverain, soit absolue, soit restreinte à certaines catégories, au suffrage plus ou moins direct ? Tel est le problème que les peuples ont diversement résolu, suivant leur tempérament national et selon le degré d'évolution politique où ils sont parvenus.

Mais il convient avant tout, pour éviter toute confusion, de distinguer soigneusement deux sortes de pays : les pays unitaires et les confédérations ou unions d'États. A ces deux types correspondent, en effet, des Chambres hautes ayant des caractères spéciaux. Les sénats des pays unitaires constituent purement et simple-

ment des deuxièmes chambres offrant par leur composition certaines garanties de modération, voire de timidité ; les sénats des confédérations sont avant tout la représentation des différents États entrant dans l'union. Ils sont les gardiens du lien fédéral ; leur rôle est de maintenir les droits et les libertés des États en face de la chambre basse, organe du peuple entier et chargée de faire prévaloir les droits de l'autorité centrale.

Il importe donc d'étudier à part ces deux sortes de sénats.

Les sénats fédéraux sont pour ainsi dire au-dessus de toute discussion, et les adversaires les plus acharnés des Chambres hautes sont obligés de les laisser en dehors de leurs attaques, tant ils répondent à une nécessité politique évidente. Nous les trouverons aux États-Unis et dans la plupart des républiques américaines, en Suisse et en Allemagne. Mais, avant d'étudier dans leurs détails le sénat de l'Union, le Conseil des États et le Bundesrath, nous devons essayer de dégager les principes qui leur sont communs, qui découlent de la notion même du fédéralisme.

Ces Chambres hautes sont, nous l'avons dit, les gardiennes du lien fédéral : jusqu'à quel point l'autorité fédérale, l'autorité centrale pourra-t-elle s'immiscer dans les affaires des

Etats particuliers, régler l'armée, exercer son contrôle sur l'instruction publique, sur la religion, la langue même de ces États ? Questions extrêmement délicates, questions vitales pour une confédération.

Dans les pays unitaires, la difficulté consiste à établir une démarcation entre les droits de l'État et ceux de l'individu ; le problème est de concilier l'autorité qui est nécessaire à tout gouvernement avec la liberté que, sous peine de despotisme, il faut laisser aux particuliers. Dans la confédération, la question, pour changer de face, n'en est pas moins ardue : il s'agit de délimiter la frontière entre les droits du pouvoir central et ceux des divers États confédérés, d'accorder au gouvernement fédéral juste assez d'influence, de lui donner juste assez de pouvoirs pour maintenir la cohésion entre les divers États, tout en laissant à ceux-ci l'indépendance et les institutions qui leur sont propres. Cette difficulté presque insoluble, c'est au Sénat qu'il appartiendra de la résoudre : à lui de concilier dans la mesure du possible des intérêts opposés et également respectables ; à lui de maintenir la balance égale soit entre l'autorité fédérale et l'autorité des États, soit entre les différents États eux-mêmes. Les confédérations constituent des peuples d'États et non point d'individus. Chaque pays, chaque canton confédéré

est souverain, le moins peuplé comme celui qui l'est le plus, le plus petit comme le plus grand, le plus pauvre comme le plus riche. Ailleurs, on doit écouter la voix du nombre ; ici, les individus ne comptent pas : les États seuls sont en présence ; chacun doit exercer la même influence sur la marche des affaires publiques, et, en cas de dissidence, c'est à la majorité des États, et non point à celle des individus, de prononcer.

De cette première observation, nous pouvons conclure à un caractère essentiel et véritablement original des sénats fédéraux. Le nombre de leurs membres ne doit être en aucune façon basé sur la population. Chaque État, comme conséquence de sa souveraineté, doit avoir sa représentation et, en principe, une représentation égale ; ainsi, chaque État de l'Union nommera deux sénateurs ; chaque canton suisse enverra deux membres au Conseil des États. En Allemagne, il est vrai, le principe n'a pu s'appliquer rigoureusement, et l'égalité absolue n'est point respectée ; mais, pourtant, la représentation des États et duchés dans le Conseil fédéral n'est nullement proportionnelle à leur population, et c'est ainsi que les députés de la Prusse, qui représentent pourtant à elle seule les deux tiers de l'empire germanique, ne disposent au Bundesrath que de dix-sept voix sur cinquante-huit.

Nous venons d'appliquer le nom de « délégués » aux représentants de la Prusse au Bundesrath : c'est, qu'en effet, dans les pays confédérés, les sénateurs peuvent être considérés comme de véritables plénipotentiaires, et le sénat lui-même comme une sorte de congrès diplomatique. C'est là le second caractère général des constitutions fédéralistes ; la conséquence naturelle, c'est que les sénateurs de chaque État doivent voter dans le même sens, un État ne pouvant avoir à la fois deux opinions, deux volontés différentes sur une même question.

Cependant, sauf en Allemagne, où le principe de l'indivisibilité de vote est admis dans toute sa rigueur, on n'a pas poussé la logique à l'extrême ; et, aux États-Unis comme en Suisse, chaque sénateur a le droit d'émettre un vote distinct et séparé, dérogation grave aux pures théories fédéralistes, puisque, dès lors, ce sont des individus et non plus des États dont on recueille les voix.

Enfin, dans toute confédération, les États doivent avoir le droit de surveiller les agissements du pouvoir exécutif, de contrôler les choix des fonctionnaires fédéraux, agents centralisateurs par excellence, dont il importe de limiter soigneusement les pouvoirs. C'est ce qui explique que le sénat se trouve, dans certains pays, intimement mêlé à l'administration, et

possède, à côté de ses fonctions législatives, des attributions appartenant partout ailleurs au seul chef du pouvoir exécutif : aux États-Unis, par exemple, le président ne peut, ni choisir ses ministres, ni nommer les fonctionnaires sans l'assentiment du sénat.

Représentation égale pour chaque État, vote en principe indivisible des sénateurs de chaque État, participation au pouvoir exécutif : voilà donc les trois caractères spéciaux qu'en théorie pure devraient présenter partout les sénats fédéraux.

Dans quelle mesure ces principes ont-ils été respectés dans la pratique ? C'est ce que nous allons voir maintenant en étudiant successivement les Chambres hautes des principales confédérations d'Europe et d'Amérique.



PREMIÈRE PARTIE

SÉNATS FÉDÉRAUX

1^o Sénat des États-Unis.

2^o Conseil des États de la Confédération Helvétique.

3^o Bundesrath de l'Empire d'Allemagne.

1^o SÉNAT DES ÉTATS-UNIS

C'est le sénat type, le modèle qui s'est imposé, au moins dans ses grandes lignes, à tous les pays confédérés ; son étude est donc tout particulièrement intéressante : il constitue d'ailleurs le rouage tout à la fois le plus actif, le plus original et le plus populaire de la constitution des États-Unis. On l'a dit avec raison : « Ce sénat est la pierre angulaire de la constitution américaine ; c'est là qu'est le modérateur, la force régulatrice du gouvernement. »

Mais, pour bien comprendre son organisation, il importe de se rappeler dans quelles circonstances ce sénat put être constitué.

Le 4 juillet 1776, les 13 colonies proclament leur indépendance vis-à-vis de l'Angleterre et deviennent les États-Unis.

La question qui se pose aussitôt est celle-ci : comment les 13 États parviendront-ils à se donner un gouvernement central ? Ce qui revient à dire : quel sera le sacrifice que chacun d'eux fera de sa souveraineté ? Question délicate, question brûlante entre toutes, puisqu'elle met en jeu tout à la fois l'amour propre et les intérêts particuliers des États. Fera-t-on une union ou une confédération ? En d'autres termes : « les 13 colonies feront-elles un peuple, ou y aura-t-il 13 États ayant chacun une souveraineté et des intérêts distincts ? » Là est le problème, problème dont la solution n'interviendra qu'en 1787 : nous allons voir après quelles luttes et au prix de quels efforts.

Les États du Nord, avec Washington, Madison et Hamilton, étaient partisans de l'union, c'est-à-dire d'un pouvoir central qui, sans trop affaiblir les libertés des États, planerait pourtant au-dessus des souverainetés locales, pouvoir central représenté par un congrès nommé par la nation entière. Les gens du Sud, au contraire, manifestaient une vive répugnance contre la centra-

lisation ; ils voulaient maintenir intacte l'indépendance des États. Que deviendraient d'ailleurs les petits États, si la représentation au congrès avait pour base la population ? Les électeurs du Delaware, du Maryland, de Rhode-Island seraient comme noyés dans la masse des électeurs de New-York et de la Pensylvanie. Et ils réclamaient une confédération où chaque État, grand ou petit, aurait une égale part d'influence.

La lutte s'établissait donc entre deux souverainetés : la souveraineté nationale et les souverainetés particulières ; entre deux majorités : majorité des individus et majorité des États ; entre deux systèmes : la centralisation et la décentralisation.

Rien ne put triompher de la résistance des petits États. En repoussant de toutes leurs forces l'élection du Congrès par le peuple entier, ils sentaient bien qu'ils luttaient pour la vie ; car qui dit élection dit nombre et, partant, oppression des minorités et absorption des petits par les grands. En vain Franklin s'efforçait-il d'apaiser leurs défiances : « Vous n'avez rien à craindre, disait-il ; c'est une erreur de croire qu'un grand État puisse avoir un autre intérêt que le reste de la nation : de pareilles unions ont toujours porté bonheur aux peuples qui les acceptent. Quand, sous le règne de la reine Anne, on voulut réunir l'Écosse à l'Angleterre, les

Écossais se plainquirent qu'on détruisît leur indépendance. La baleine, disait-on, allait avaler Jonas. C'est tout le contraire qui eut lieu : les Écossais sont partout ; vous les trouvez dans toutes les places ; ce sont les hommes les plus actifs de la Grande-Bretagne, et c'est Jonas qui a avalé la baleine. »

Cet argument, tout ingénieux qu'il fût, ne séduisit point les petits États. Ils restèrent inébranlables dans leur opposition, et la solution provisoire qui intervint en 1778 leur donna gain de cause. La constitution de 1778, renfermant deux articles seulement, établissait en réalité une confédération et non une véritable union.

Les États formaient bien une ligue sous le nom des États-Unis ; mais cette ligue serait administrée par un Congrès dans lequel on voterait par État, et qui n'aurait d'ailleurs d'autres pouvoirs que ceux qui lui seraient expressément délégués, tous les autres demeurant réservés aux assemblées des États. « Cette constitution, d'après Washington, n'était qu'une ombre sans corps, et le Congrès qu'une assemblée de parade. »

Les inconvénients inhérents à un pareil système ne tardèrent pas à apparaître : l'armée et les finances arrivèrent bientôt à un état de désorganisation complète. Le Congrès pouvait bien ordonner la levée des troupes ; mais ces troupes,

il appartenait à chaque État de les solder et de les équiper à sa guise : il pouvait bien émettre des assignats ; mais les États se refusaient à les rembourser.

En 1783, le Congrès se réunit à Annapolis ; il se débattit dans de stériles discussions. Les membres qui le composaient, d'ailleurs, étaient tout naturellement enclins à soulever de véritables exceptions dilatoires, à se dérober sans cesse à la nécessité de voter et d'aboutir ; c'étaient plutôt des plénipotentiaires que des représentants, et la lenteur des négociations diplomatiques est proverbiale ; au lieu d'avoir devant soi des hommes capables de donner sur chaque question leur opinion personnelle, bonne ou mauvaise, on avait des ambassadeurs toujours prêts à en « référer à leur gouvernement. »

La situation pourtant s'aggravait ; l'anarchie politique, précurseur assuré de l'anarchie sociale, était à son comble ; une émeute éclatait dans le Massachussets. C'est alors qu'un patriote ardent se décida à faire une suprême tentative pour arrêter son pays sur la pente fatale où il glissait. Hamilton entreprit de faire comprendre à ses concitoyens que l'intérêt national devait primer les intérêts provinciaux. Sentant bien que toute amélioration, toute réforme, se heurteraient toujours à l'égoïsme des assemblées locales, il résolut de passer par-dessus la tête

des États pour s'adresser directement au peuple, d'aller trouver les citoyens et de leur dire : « Vous êtes sans doute originaires de la Virginie, du Delaware, de la Caroline ou de tout autre état ; mais vous êtes avant tout citoyens des États-Unis ; la liberté n'est pas tout, l'ordre n'est pas moins nécessaire, et l'ordre ne se conçoit pas sans un pouvoir central, fort et respecté. » Ce noble langage, expression tout à la fois du bon sens et du plus pur patriotisme, fut entendu, et une convention nationale se réunit à Philadelphie le 14 mai 1787, avec mandat d'établir une constitution nouvelle et définitive.

A peine réunie, la convention se heurta aux mêmes difficultés, eut à combattre les mêmes résistances qui avaient empêché d'aboutir les précédents congrès. On se trouvait en effet en face d'un peuple d'États et non d'un peuple d'individus, et Patrick Henry s'écriait avec une singulière énergie : « Vous commencez votre Constitution en disant : Nous, le peuple des États-Unis, nous avons décidé telle chose ; vous devez dire : Nous, les États ; car il n'y a pas de peuple souverain, mais treize États souverains : vous usurpez la souveraineté en parlant au nom du peuple. »

La convention de Philadelphie, comme quatre ans plus tôt le Congrès d'Annapolis, allait-elle

se dissoudre sans autre résultat que la constatation définitive et solennelle de son impuissance ? Permettre à la minorité de frapper d'opposition la volonté du plus grand nombre, c'était assurer le triomphe de cette minorité ; c'était la négation même de tous les principes démocratiques ; c'était établir le plus injuste, le plus inexplicable des privilèges. D'un autre côté, les petits États n'en avaient pas moins combattu pour l'indépendance aussi bien que les plus grands : allait-on les dépouiller de cette indépendance, n'auraient-ils donc lutté et souffert que pour changer de maîtres ? C'est alors qu'aux yeux des partisans quelque peu découragés d'un gouvernement central, comme à ceux de l'autonomie des États, le dualisme législatif apparut comme la seule solution rationnelle du conflit, comme le seul moyen de faire une part égale aux deux tendances, aux deux intérêts en présence.

L'une des deux Chambres, celle des représentants, serait élue par la nation et proportionnellement à la population. Par là, on donnait satisfaction à ceux qui voulaient avant tout créer une nationalité commune. Mais, à côté de cette Chambre où la voix du plus grand nombre serait seule entendue, on créerait un sénat où chaque État enverrait un nombre égal de représentants, quels que fussent son territoire, sa

richesse ou sa population. Par là, l'autonomie des États était sauvegardée.

Cette sorte de cote mal taillée, présentée avec une certaine timidité, votée sans grand enthousiasme, sous la nécessité pressante d'aboutir enfin coûte que coûte, devait pourtant servir de modèle, de type aux constitutions fédérales à venir, et provoquer l'admiration des historiens et des politiques du *xix^e* siècle. Elle a eu, en effet, le mérite de résoudre une difficulté quasi insoluble, de constituer une honorable transaction entre des principes opposés et réputés inconciliables.

Le principe de l'égalité de représentation des États au sénat parut chose si essentielle, qu'il fut placé pour ainsi dire en dehors et au-dessus de la constitution, et soustrait à la voie ordinaire de la révision. Le sénat devint une sorte d'arche sainte, dépositaire des libertés des États, à laquelle on ne saurait toucher sans rompre du même coup le lien fédéral et légitimer la dissolution de l'union.

Comment maintenant allait-il être composé ? Les deux représentants accordés à chaque État, comment seraient-ils nommés ? La convention n'osa pas trancher directement la question ; satisfaite d'avoir fait triompher l'élection par le peuple pour la Chambre des représentants, elle laissa aux États le soin de régler comme ils l'entendraient le mode de nomination de leurs

sénateurs. D'ailleurs, puisque le sénat était la représentation des États, c'était logiquement à chacun d'eux d'adopter la solution qui lui paraîtrait la plus conforme à ses intérêts. Partout, d'ailleurs, les législatures se prononcèrent pour le suffrage à deux degrés. Deux systèmes étaient alors possibles : ou bien admettre la nomination d'électeurs, de délégués *ad hoc* qui éliraient ensuite les sénateurs, ou bien confier cette élection aux législatures elles-mêmes. C'est le second système qui l'emporta, et pour deux raisons : à quoi bon, en effet, agiter les masses électorales pour nommer des délégués, alors qu'il existait déjà des corps élus et investis de la confiance de la nation ? Quoi de plus rationnel que de confier la nomination des sénateurs à ceux-là que le peuple avait déjà choisis ? Et de plus, puisqu'il s'agissait d'envoyer au sénat des défenseurs énergiques des libertés locales, des délégués chargés de faire respecter l'autonomie des États, qui donc était mieux qualifié pour remplir cette mission que les législatures, affirmation énergique de ces libertés, incarnation vivante de cette autonomie ? Quoi qu'il en soit, c'était donc l'élection qui était à la base du recrutement sénatorial.

Comment s'expliquer que ce principe fût admis presque sans conteste, et cela, dans un pays où les traditions anglaises devaient être, et

étaient en effet si vivaces ? Comment l'idée d'une Chambre haute aristocratique, copie plus ou moins fidèle de la chambre des lords, ne vint-elle pas à l'esprit des Constituants américains ? Il n'est pas difficile d'en apercevoir la raison.

C'est que, pour établir une Chambre haute de cette sorte, il eût fallu une aristocratie forte, bien constituée, ayant pour elle le prestige de services rendus ; or, d'aristocratie, il n'en existait nulle part. Où la prendre, en effet ?

L'aristocratie terrienne faisait absolument défaut ; le seigneur, le lord, le magnat ne se comprennent pas sans le fief ; or, le régime féodal était inconnu aux États-Unis. La terre ne pouvait être une source de noblesse, servir de base à une aristocratie. Au nord, à l'ouest, d'immenses territoires étaient inoccupés ; comme aux premiers âges du monde la terre était à qui voulait la prendre ; l'immensité de la savane, la profondeur, des forêts vierges ne devaient point déconcerter l'esprit d'entreprises des aventuriers américains ; le mode primitif d'acquisition de la propriété, l'occupation était à la portée de tous : comment une noblesse terrienne eût-elle pu s'établir ? Eût-elle existé, d'ailleurs, un peuple aussi profondément démocratique que le peuple américain se fût refusé à créer en sa faveur un privilège aussi important que de composer la première Chambre. Comme le fait

observer M. Summer Maine, « les inégalités résultant de la terre sont les plus antipathiques à la démocratie ».

L'aristocratie naturelle, l'aristocratie du sol faisant défaut, pouvait-on faire appel à l'aristocratie de la richesse? Mais la noblesse d'argent, pas plus que l'autre, ne pouvait entrer en ligne de compte. Chez ce peuple d'industriels, de commerçants, de banquiers, où la spéculation tient plus de place que l'épargne, chez lesquelles fortunes s'échafaudent avec une rapidité qui tient du prodige, mais s'écroulent aussi vite qu'elles se sont élevées, où le nabab d'hier peut être le pauvre d'aujourd'hui, où le petit employé d'hier peut être le puissant patron de demain, c'eût été une folie de vouloir essayer de saisir la richesse mobilière dans son va-et-vient incessant, dans sa constante mobilité, dans ses brusques variations, pour en faire la base de la représentation sénatoriale.

Hamilton, qui avait un instant songé à constituer une Chambre haute aristocratique, dut abandonner un système d'une application impossible dans un pareil état de mœurs économiques et sociales.

D'autres avaient proposé, soit la nomination directe du sénat par le peuple, soit la nomination par la chambre des représentants. La même objection s'élevait contre ces deux systèmes :

une Chambre haute ainsi constituée devenait inutile, puisqu'elle n'était qu'une deuxième édition, une reproduction fidèle de la chambre basse.

Nous connaissons la solution à laquelle s'arrêtèrent les Constituants : la nomination de deux sénateurs par chaque État de l'union.

Dans un pur système fédéral, nous l'avons dit plus haut, on doit décider que les représentants de chaque État, quel que soit leur nombre, ne puissent émettre qu'un seul vote indivisible. Les sénateurs étant, pour ainsi dire, les délégués des États, il semble naturel que la délégation ne puisse avoir qu'une seule et même opinion sur chaque question, celle de la majorité de l'État qu'elle représente. Les Constituants ne poussèrent pas la logique à l'extrême, et ils eurent raison : sans compter les difficultés matérielles inhérentes à un pareil mode de votation, il paraît excessif, presque immoral de demander à un homme, d'imposer à un représentant de voter dans un sens et de penser dans un autre, de voter contre sa conscience en faisant abstraction de ses sentiments personnels. Les deux sénateurs de chaque État conservèrent la pleine liberté de leurs opinions, la faculté d'émettre leur vote en sens contraire.

Mais si, par ce côté, le sénat des États-Unis se rapproche des assemblées des pays uni-

taires, il conserva pourtant à d'autres points de vue, et cela durant longtemps, le caractère d'un congrès diplomatique, et ses membres purent être envisagés plutôt comme des plénipotentiaires que comme des représentants.

Ce caractère, on en retrouve la trace jusque dans les mots qui servent à désigner les membres des deux chambres : alors que les représentants sont qualifiés de « requested », les sénateurs le sont d' « instructed », et cette différence dans les mots correspond, en effet, à une réelle différence dans les choses elles-mêmes.

Le sénat ne fut pendant longtemps qu'une sorte de conseil d'État. Ses séances n'étaient pas publiques, et l'on ne pouvait guère attendre une grande activité parlementaire d'une assemblée de vingt-six membres. Les sénateurs eux-mêmes se sont considérés plus d'une fois comme liés par l'opinion de l'État qu'ils représentaient, comme investis d'une sorte de mandat impératif. On discutait un jour l'établissement de droits protecteurs sur le chanvre, mesure énergiquement réclamée par le Kentucky ; l'un des sénateurs de cet État prit la parole pour combattre ce bill comme contraire à l'intérêt général, et voici quelle fut sa conclusion : « On pourrait supposer, après ce que j'ai dit, que je voterai contre le bill ; mais je n'ai pas

le droit de substituer mon opinion individuelle à celle de mon État. »

Contradiction étrange, inexplicable, si l'on perd de vue le caractère de congrès diplomatique qui fut longtemps celui du sénat des États-Unis. Mais, s'il en fut ainsi à l'origine, le sénat ne tarda pas à subir de profondes modifications, qui altérèrent singulièrement sa physionomie primitive. Le nombre de sénateurs s'est peu à peu accru par l'entrée dans l'union de nouveaux États, les séances sont devenues publiques, et le sénat tend de plus en plus à devenir une première Chambre analogue à celle des pays unitaires.

Au point de vue législatif, le sénat a sensiblement les mêmes pouvoirs, les mêmes attributions que la seconde chambre. Tout bill, pour avoir force de loi, doit être adopté successivement par les deux chambres, doit subir, comme le dit Story, la double épreuve de la majorité des individus à la chambre des représentants et de la majorité des États au sénat. La loi résulte de l'accord de la souveraineté nationale et des souverainetés particulières.

A première vue, on serait pourtant tenté d'accorder la prépondérance législative à la chambre des représentants, tout au moins dans les questions financières.

La constitution américaine, semblable en cela

aux constitutions anglaise et française, dispose en effet (section 7, art. 1) « Tout bill pour la levée des impôts doit prendre naissance dans la chambre des représentants; mais le sénat peut y concourir par voie d'amendement, comme pour les autres lois. »

L'initiative des lois de finances appartient donc à la chambre basse; mais ce n'est pour celle-ci qu'un avantage presque illusoire.

Le sénat, en effet, peut user et use largement de son droit d'amendement. Le bill modifié revient alors devant la chambre; mais celle-ci ne peut à son tour le modifier; elle ne peut que l'adopter ou le rejeter en bloc : ainsi se trouve évité ce circuit législatif, ce voyage du budget de la chambre au sénat et du Sénat à la chambre, qui se produit si souvent en France. Si ce bill est rejeté par la chambre des représentants, il est alors soumis à une commission mixte composée de trois sénateurs et de trois représentants, qui s'efforcent de rédiger un texte transactionnel, texte que la chambre basse, la fin de l'année approchant, doit se résigner à adopter.

Ainsi, les rôles se trouvent renversés. Alors qu'en France la chambre se livre à un minutieux examen de la loi budgétaire, et que le sénat, pour éviter l'expédient, souvent dangereux, toujours humiliant, des douzièmes provisoires,

consacre à peine quelques séances à la discussion, aux États-Unis c'est en définitive le sénat qui impose à la chambre ses solutions.

En réalité, le sénat de l'Union a donc un pouvoir législatif tout au moins égal à celui des représentants.

Mais il a aussi un autre rôle, rôle d'une importance capitale, que l'on ne rencontre point dans les pays unitaires : il est intimement mêlé à l'exercice du pouvoir exécutif ; il est l'auxiliaire du président de la république.

Le président de l'Union, chef du pouvoir exécutif, jouit de pouvoirs considérables, presque exorbitants, d'après la conception que l'on se fait en France d'une démocratie.

Les Américains, en effet, n'ont pas eu comme nous à faire table rase du passé ; n'ayant pas derrière eux un long passé d'absolutisme, ils n'ont pas songé à prendre de précautions contre un rétablissement possible du despotisme. Tandis qu'en France, depuis 1789, le pouvoir exécutif a toujours été l'objet d'une certaine méfiance et que toutes les constitutions libérales se sont attachées à limiter soigneusement ses attributions, à le reléguer au second plan pour mettre au premier le pouvoir législatif, en Amérique, au contraire, on n'a pas craint de doter le chef de l'exécutif de pouvoirs que lui envieraient, non seulement des présidents

comme le Président de la République française, mais bien des souverains constitutionnels comme la reine Victoria.

Ces pouvoirs, il ne les tirera pas d'un prétendu droit divin, auquel les philosophes et les politiques ne croient plus, et que les peuples eux-mêmes n'admettraient plus guère ; il les prendra dans la souveraineté nationale, dans le suffrage du peuple. Élu pour quatre ans par la nation elle-même et non par le Congrès, il ne sera pas sous la dépendance plus ou moins déguisée du pouvoir législatif ; il pourra même entrer en lutte avec lui. Et ce conflit, en France, si gros de menaces pour la liberté, si fécond en dictatures, n'offre point de dangers de ce genre aux États-Unis. Là, en effet, l'armée permanente n'existe guère, le fléau du militarisme à outrance n'exerce point ses ravages ; les pronunciamientos qui agitent les républiques de l'Amérique centrale et de l'Amérique du Sud, dignes émules de l'Espagne, leur mère patrie, y sont inconnus ; des coups d'État comme ceux du 18 brumaire ou du 2 décembre ne sauraient s'y produire. Dans ces conditions, du moment qu'il n'est pas un danger pour les libertés publiques, un pouvoir exécutif fort, respecté, indépendant, ne présente plus que des avantages : il assure cette stabilité, cette continuité dans la marche des affaires qui sont plus nécessaires encore

dans une république que dans une monarchie.

La seule limitation apportée aux pouvoirs du président de l'Union se trouve dans la nécessité pour lui d'obtenir dans certains cas l'approbation du sénat. C'est ainsi que les questions diplomatiques, la négociation des traités sont réglées par l'accord du président et du sénat.

Le président est assisté dans sa tâche administrative, non pas précisément par des ministres proprement dits, mais plutôt par des chefs de service au nombre de sept : le secrétaire d'État (affaires étrangères), les secrétaires de la marine, de la guerre, de la trésorerie, de l'intérieur, le directeur des postes et l'attorney general. Ces auxiliaires de l'exécutif sont choisis par le président, et cela en dehors des chambres ; nommés par lui, ils ne peuvent être révoqués que par lui ; couverts par lui, ils ne répondent de leurs actes que devant lui, et un vote de défiance de la chambre ne saurait les atteindre. La théorie de la responsabilité ministérielle, telle que nous la comprenons en France et en Angleterre, n'existe pas aux États-Unis ; et ainsi se trouve évitée cette lamentable hécatombe des ministères, si préjudiciable à la bonne administration des affaires publiques, et qui contribue pour une si large part à jeter en France la déconsidération sur le régime parlementaire.

Pourtant, le président ne jouit pas d'une

liberté absolue dans le choix ou la révocation des ministres. Ici encore, le sénat intervient dans le pouvoir exécutif pour ratifier les décisions présidentielles. A l'instar du sénat romain, qui formait le conseil des magistrats, le sénat de l'Union constitue donc une sorte de conseil du président. C'est encore avec cette assistance, j'allais dire cette *auctoritas* du Sénat, que le président procède à la nomination des fonctionnaires fédéraux. Il a paru logique, en effet, que les États pussent contrôler le choix de ces fonctionnaires, agents actifs de centralisation, et plus ou moins hostiles, par leur rôle même, aux libertés provinciales.

Le même mode de nomination s'applique aux juges fédéraux : ceux-ci forment une Cour suprême dont on ne retrouve nulle part l'équivalent, chargée d'interpréter la constitution, d'annuler les actes qui pourraient porter atteinte ou qui paraîtraient simplement contraires aux principes essentiels de cette constitution.

Si l'on comprend, si l'on est même tenté d'approuver l'indépendance vis-à-vis des chambres donnée au président et à ses ministres, on doit reconnaître que le mode de nomination des fonctionnaires et des juges fédéraux a donné naissance dans la pratique aux plus graves abus. Les deux grands partis qui, à l'instar de l'Angleterre, se sont succédé au pouvoir, les

républicains et les démocrates, ont pris l'habitude de procéder à de véritables fournées, de bouleverser de fond en comble l'administration, en la peuplant de leurs partisans à chaque orientation nouvelle donnée à la politique. C'est le fameux « *spoil system* » renouvelé du *vœ victis* du brenn gaulois et issu du cri du président Jackson : « Au vainqueur les dépouilles ! » Avec un pareil système, la liste des mécontents est toujours plus longue que celle des satisfaits, et le fameux système des dépouilles a fait déjà une victime dans la personne du président Garfield, assassiné par un quémendeur éconduit.

Mais, si le sénat n'a pas toujours su tenir la balance égale entre les partis, il a su du moins la maintenir entre les États, rendre pacifique une lutte de tous les jours. Une seule fois, cette lutte entre les États est devenue sanglante, et la question a été résolue les armes à la main. Depuis longtemps, une rivalité sourde existait entre les États du Sud, indépendants par tempérament, agricoles et libres-échangistes, et les États du Nord centralistes, industriels et protectionnistes.

La question de l'abolition de l'esclavage vint mettre le feu aux poudres. Pour écouler leur coton, leur café et leur sucre, les États du Sud avaient besoin de la liberté commerciale ; pour

cultiver leurs immenses plantations, de nombreux esclaves ne leur étaient pas moins nécessaires. La guerre de sécession éclata : la lutte des Nordistes et des Sudistes, des fédéraux et des confédérés se termina par l'écrasement de ces derniers.

Nous en avons fini avec l'étude du sénat de l'Union : son rôle, nous l'avons vu, est bien différent de celui du Sénat français. La constitution américaine, d'ailleurs, est loin de ressembler à la nôtre. A première vue, avec son président, sa chambre renouvelée intégralement tous les trois ans, son sénat soumis au renouvellement partiel tous les deux ans, et sa Déclaration de droits, elle semble pour ainsi dire symétrique de la constitution française. Mais, si la ressemblance existe dans les mots, elle n'existe nullement dans les choses. Au lieu d'un président nommé par les chambres et dont le rôle, déjà effacé en théorie, le semble bien plus encore en pratique, si l'on se souvient des motifs qui ont dicté une récente et retentissante démission, nous trouvons un président nommé par le peuple, doué de la plus grande indépendance, presque omnipotent dans le choix de ses ministres et des fonctionnaires ; au lieu d'un sénat réduit au rôle de chambre d'enregistrement, un Sénat puissant, respecté, mêlé aux actes gouvernementaux les plus importants.

Il n'est pas jusqu'à la Déclaration des droits qui ne soit animée d'un esprit tout différent de la nôtre : elle n'a pas tant pour but de proclamer les droits imprescriptibles de la liberté humaine en matière de culte, de presse ou d'association, que d'empêcher dans ce domaine, considéré comme celui des États, les empiètements possibles du pouvoir central. « Une déclaration de droits sera rédigée pour protéger le peuple contre le gouvernement fédéral », ainsi s'exprime la constitution.

Au lieu d'un gouvernement centralisé jusqu'à l'excès, jusqu'à l'apoplexie, d'un gouvernement dont les volontés rayonnent jusqu'aux extrémités du territoire et dans les plus petites communes, nous voyons au contraire partout une large décentralisation, des assemblées locales réglant souverainement les affaires de leurs États. La constitution fédérale ne se comprend pas sans les constitutions provinciales : elle est le couronnement de l'édifice ; les constitutions particulières en sont la base. Il serait faux de croire que les autorités provinciales et locales soient liées par les décisions de l'autorité centrale, et il y a une grande part de vérité dans cette boutade : « Un citoyen américain peut passer toute sa vie sans avoir une seule fois à invoquer les lois fédérales. »

C'est donc là une première preuve, nous en

trouverions bien d'autres, qu'un examen approfondi modifie souvent du tout au tout les conclusions d'une étude superficielle; que les mots ne sont rien, et que les choses sont tout; qu'une même dénomination peut s'appliquer ici et là à des institutions complètement différentes, puisque en définitive, rien n'est aussi dissemblable au fond que les constitutions des deux grandes Républiques du monde, la République des États-Unis et la République Française.

2^e CONSEIL DES ÉTATS DE LA CONFÉDÉRATION HELVÉTIQUE

Abandonnant l'Amérique, si nous jetons maintenant les yeux sur une carte de l'Europe, nous trouvons aussitôt un pays admirablement préparé pour recevoir l'application du système inauguré à Philadelphie : la Suisse.

En Suisse, en effet, nous trouvons une série de cantons, cantons souverains comme l'étaient les États de l'Amérique du Nord. Ici on parle l'allemand, là l'italien, ailleurs le français; certains cantons professent la religion catholique, certains autres le protestantisme; chez les uns l'aristocratie domine, chez les autres la démocratie; mais tous, petits ou grands, pauvres ou

riches, sont également jaloux de leur liberté et de leur indépendance.

Il semble qu'en pareil terrain le système américain n'avait qu'à apparaître pour germer aussitôt et se développer. Les colonies unies avaient à se défendre contre un ennemi unique, l'Angleterre, puissant sans doute, mais pour lequel l'éloignement constituait une irrémédiable source de faiblesse. Les cantons suisses, eux, ont à résister aux ambitions mal déguisées de leurs puissants voisins. Par sa situation géographique au centre même de l'Europe, la Suisse constitue une sorte d'État tampon entre les nations continentales, qui l'étreignent de toutes parts.

Garantir l'indépendance nationale sans affaiblir les libertés cantonales, telle est la question qui se pose pour la Suisse comme elle s'était posée pour les États-Unis. Toujours la même difficulté, toujours la même lutte entre l'autorité et la liberté, entre la souveraineté populaire et les souverainetés cantonales, entre la centralisation et les franchises provinciales : pour être passé du nouveau continent sur l'ancien, le problème n'a pas changé de nature.

Nous allons voir comment la Suisse devait le résoudre. Avant 1789, nous trouvons bien des cantons confédérés ; mais cette confédération constitue une pure alliance défensive, dont le

seul but est de préserver l'indépendance nationale contre tout empiètement étranger, le respect absolu de la liberté et de l'égalité cantonales étant une règle universellement admise, un principe au-dessus de toute contestation. La Révolution déchaînée par la France sur l'Europe eut en Suisse, comme partout, un profond retentissement. De l'autre côté du Jura, un parti démocratique s'était bientôt formé ; il revendiquait, à l'instar de la France, l'unité des lois, l'abolition des privilèges, et l'égalité de tous les citoyens devant la loi. Comprenant que, dans un État unitaire, les idées nouvelles avaient chance de se répandre beaucoup plus vite et plus sûrement, ce parti poussait activement à la centralisation. Le Directoire ne pouvait qu'encourager ces tendances, et, en 1795, il envoya Brune en Suisse, avec mission de les faire triompher. Le résultat de cette intervention fut entièrement favorable au parti démocratique ; ce fut l'établissement en Suisse d'un pouvoir central et d'une assemblée législative commune : la souveraineté populaire l'emportait sur la souveraineté cantonale.

Cette solution présentait un grave défaut : elle était trop radicale et manifestement prématurée. Nous avons, en France, un grand défaut, c'est de juger les autres au même point de vue que nous-mêmes ; notre vanité nationale admet

difficilement que les théories en honneur chez nous puissent être défavorablement accueillies à l'étranger, ou que les autres peuples puissent avoir un tempérament politique différent du nôtre. Une réforme aussi violente, qui ne tenait nul compte des sentiments d'indépendance cantonale, si longtemps en honneur et encore très vivaces, ne pouvait être durable : la réaction était fatale. Elle ne se fit pas longtemps attendre.

Peu à peu, les partisans des libertés cantonales relevèrent la tête, et engagèrent la lutte contre ceux qui désiraient le maintien des institutions centralistes. Ce fut, cette fois, Bonaparte qui fut appelé comme médiateur entre les partis. Il comprit qu'en 1795 on avait été trop loin et trop vite ; il s'efforça de tenir la balance égale entre les deux partis, de donner aux deux tendances en présence une égale et légitime satisfaction. Il distingua les affaires communes et les affaires particulières aux dix-neuf cantons : les premières seraient soumises à une diète semblable à celle de 1795, mais présentant un caractère véritablement original. Il était à craindre, en effet, que le canton où serait placé le siège de la diète n'acquît bientôt une influence prépondérante dans la confédération ; aussi, pour ménager les susceptibilités, peut-être exagérées, des partisans de l'égalité à outrance, on décida que cette diète serait ambulante et siège-

rait alternativement à Fribourg, Berne, Soleure, Bâle, Zurich et Lucerne. Quant aux affaires particulières, elles seraient souverainement et en toute liberté réglées par les cantons. Ceux-ci, d'ailleurs, restaient maîtres de leur organisation intérieure ; et, tandis que certains adoptaient un système représentatif plus au moins complet, d'autres adoptaient le régime de la démocratie pure, que leur permettait l'exiguïté de leur territoire, le gouvernement par l'assemblée du peuple, tel qu'il fut longtemps pratiqué à Rome et dans la plupart des républiques de l'antiquité.

A la faveur de cette nouvelle constitution, les tendances aristocratiques et autonomistes, qui n'avaient jamais disparu complètement, ne purent que grandir et s'affirmer ; à Bâle, à Berne, à Neuchâtel, le parti aristocratique ne tarda pas à reconquérir toute son ancienne influence. La chute de l'Empire et le rétablissement des Bourbons enlevèrent au parti démocratique tout espoir d'une nouvelle intervention de la France en sa faveur, et les puissances coalisées en 1815 ne purent qu'encourager et favoriser les aspirations aristocratiques.

La constitution du 7 août 1815 porta le dernier coup à l'œuvre de 1795, déjà compromise en 1803. Son début même marque bien l'esprit autonomiste qui l'avait inspirée : « Les 22 cantons sou-

verains de la Suisse se réunissent pour le maintien de leur liberté et de leur indépendance contre toute atteinte de la part de l'étranger, ainsi que pour la conservation de l'ordre et de la tranquillité. Ils se garantissent mutuellement leurs constitutions et leurs territoires. » L'égalité absolue des cantons était proclamée et affirmée par l'égalité des voix dans la diète commune, chaque canton disposant d'une seule voix, quelle que fût sa population ou son étendue. Mais, par une singulière contradiction, on créait trois cantons directeurs (Vorest): Berne, Zurich et Lucerne; et, par là, on portait une atteinte grave à cette égalité, que l'on avait voulu consacrer. La Suisse constituait alors, non plus une union, mais bien une confédération où le lien unissant les différents cantons était aussi léger, aussi ténu, aussi facile à rompre qu'il était possible, et le pouvoir fédéral restreint au strict nécessaire.

Un calme plus apparent que réel succède à toutes ces agitations, de 1815 à 1830, les passions politiques semblent assoupies. En 1830 la révolution éclate à Paris: comme en 1789, elle devait avoir son écho de l'autre côté du Jura. Une réaction démocratique moins violente qu'à la fin du siècle dernier, mais plus profonde et plus sûre, se fit jour à nouveau. De conquête en conquête elle devait aboutir à la constitution de 1876. Démocratie et centralisation étaient en effet

synonymes ; le parti populaire comprenant bien que les réformes qu'il réclamait ne pourraient être réalisées que par un pouvoir central assez fort pour triompher des résistances de l'aristocratie, maîtresse d'un grand nombre de gouvernements locaux. Cette nouvelle tendance s'affirmā dans un projet de Rossi en 1832 ; ce projet avait pour but de fonder un état sensiblement unitaire, et, pour cela, il resserrait le bien fédéral et augmentait d'une façon notable les pouvoirs alors fort restreints de la diète commune. Les partisans de l'autonomie cantonale réussirent pourtant à le faire échouer. Une nouvelle source de luttes et de divisions intestines, les querelles religieuses, vint s'ajouter à celles qui existaient déjà ; les cantons protestants étant les plus nombreux et disposant de la majorité à la diète, prirent toute une série de mesures oppressives contre les cantons catholiques. Ceux-ci nouèrent alors pour la défense de leurs libertés la célèbre ligue du Sunderbund en 1838. Bientôt les deux partis prirent les armes ; la lutte se termina en 1847 : ce fut l'écrasement du Sunderbund par le général Dufour.

La dissolution de la confédération n'en avait pas moins failli se produire. Vainqueurs et vaincus sentirent le besoin d'une nouvelle constitution qui donnerait satisfaction aux intérêts en présence. Cette constitution du 12 septembre

1848, assez semblable à celle des États-Unis, dérive en ligne directe du système de Philadelphie. On peut dire qu'elle marque la date de l'introduction et de l'application en Europe de la théorie des constituants américains. Comme à Philadelphie, en effet, deux chambres sont destinées à représenter les deux souverainetés rivales, à concilier, dans la mesure du possible, la centralisation nécessaire à la cohésion des cantons avec l'autonomie et la liberté nécessaires à la conservation de leur individualité. La majorité des individus se fera entendre au conseil national, issu du suffrage direct et proportionnellement élu à la population ; la majorité des cantons au conseil des États, composé de délégués élus en nombre égal par chaque canton.

Ce n'était là qu'une première victoire du parti centralisateur ; les gouvernements cantonaux jouissaient encore d'une grande indépendance et d'attributions fort étendues. Les démocrates ne cessèrent de réclamer la révision de cette constitution ; en 1872, un projet fut déposé, réclamant l'augmentation des pouvoirs fédéraux, entre autres son intervention dans la question des douanes, des postes et télégraphes, de l'instruction primaire, qu'il voulait obligatoire et gratuite, l'unité de la législation civile, pénale et de la procédure. Il ne fut repoussé que par 260.000 voix contre 250.000. Les élections qui

suivirent furent nettement favorables à la réforme ; la conséquence fut l'adoption d'une constitution donnant satisfaction aux idées progressives, adoptée cette fois par 340.000 voix contre 198.000.

La Suisse a fait un grand pas dans la voie de centralisation ; elle tend visiblement à l'unité. Rien de plus différent de l'article 1^{er} de la constitution de 1815 que l'article 3 de la constitution du 31 mars 1874 : les cantons sont encore proclamés souverains, mais le principe seul est sauvegardé ; car cette souveraineté ne sera plus inviolable. « Les cantons sont souverains, en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale. » La Suisse constitue bien encore une confédération, mais elle n'en a plus que le nom ; c'est plutôt une véritable union sensiblement analogue à celle des États-Unis du Nord de l'Amérique, union qui tend de plus en plus à la centralisation pour aboutir dans un temps plus ou moins long à l'unité.

Les deux souverainetés, populaire et cantonale, ont bien été maintenues en 1874 ; mais la première tend visiblement à empiéter sur la seconde, et cela, pour deux raisons : l'élection du conseil fédéral, c'est-à-dire du pouvoir exécutif, est confiée à l'assemblée des deux conseils législatifs, et, par suite, à la merci du conseil le plus nombreux. Or, tandis que le conseil national compte

145 membres, le conseil des États n'en comprend que 44. C'est là, pour ce dernier et pour la souveraineté cantonale qu'il représente, une première source d'infériorité. De plus, la loi de 1874 a établi le referendum sur toute question, lorsque 30,000 électeurs ou 8 cantons en font la demande. Le dernier mot appartient donc à la souveraineté populaire, et la résistance du conseil des États devient illusoire, et cela, d'autant plus sûrement que le referendum sera organisé par le conseil fédéral, émanation, nous l'avons dit, du conseil national. Or, s'il est déjà difficile à un peuple de se prononcer sur un nom en connaissance de cause, à plus forte raison il en sera de même lorsqu'il s'agira pour lui d'apprécier un texte législatif.

Nous croyons que le peuple, dans son ensemble, n'est pas à même de juger les questions, souvent abstraites, presque toujours compliquées, qui lui seront posées : qui ne voit qu'un pareil vote sera purement artificiel, et que la réponse sera dictée par ceux qui auront organisé le référendum, c'est-à-dire par le conseil fédéral ?

On peut donc dire que la souveraineté populaire l'emporte, en Suisse, sur les souverainetés locales.

Nous venons de voir à la suite de quelles révolutions le conseil des États fut institué : le

moment est venu d'examiner en détail sa composition. Chaque canton, avons-nous dit, envoie deux représentants à ce conseil ; mais, à l'instar des États de l'Union, chacun est absolument libre de procéder comme il l'entend à cette désignation. Or, il existe en Suisse trois types différents de constitutions cantonales. Nulle part, d'ailleurs, à la différence des États-Unis, on ne rencontre la dualité de législatures ; mais de ce fait on ne saurait tirer aucune conclusion, aucun argument contre les Chambres hautes, si l'on songe à l'exiguïté des cantons suisses.

La plupart des cantons sont intérieurement gouvernés par un grand conseil ; mais, dans un très petit nombre seulement, les antiques pouvoirs de cette assemblée ont été maintenus. A Genève, par exemple, où le grand conseil a conservé intactes ses anciennes attributions, la désignation des deux membres du conseil des États reviendra tout naturellement à cette assemblée.

Mais, dans la grande majorité des cantons où le grand conseil existe encore, cette institution s'est trouvée singulièrement altérée, et ses pouvoirs sensiblement diminués et restreints par la pratique plus ou moins générale du referendum. Dans ces cantons, le grand conseil soumettra ses choix à la ratification du peuple, en sorte que c'est, en définitive, par la voie du referendum

que seront désignés les députés au conseil des États.

Enfin, dans quelques cantons, on trouve le gouvernement du Landesgemeinde, dernier vestige des Champs de Mai germaniques. C'est le système du gouvernement direct de la démocratie pure des cités de l'antiquité. Le peuple tout entier, le plus souvent en armes, se réunit au Landesgemeinde, comme les Francs au Mallum, comme le peuple romain dans les comices centuriates. On délibère en plein air et l'on vote par acclamation. C'est le Landesgemeinde qui nomme tous les fonctionnaires du canton, c'est lui aussi qui élira les députés au conseil des États; les partisans de chaque candidat se rangeront à ses côtés, et il ne restera plus qu'à les compter. Et, chose curieuse, cette opération s'accomplit dans un calme relatif, sans tapage, au moins sans rixes : en France, quelques camelots suffiraient pour faire dégénérer en luttes sanglantes de semblables assemblées. Quoi qu'il en soit, cette institution du Landesgemeinde si curieuse à étudier, et qui a su se conserver intacte à travers les âges, tend malheureusement de jour en jour à disparaître pour faire place au referendum.

De 1848 à 1870, la substitution s'est opérée successivement dans un grand nombre de cantons, et, aujourd'hui, cette pittoresque cou-

tume ne subsiste plus guère que dans quelques cantons peu étendus, à Glaris, à Oberwald, à Uri et dans l'Appenzell.

Dans l'organisation intérieure du conseil des États, les plus grandes précautions ont été prises pour empêcher certains cantons d'acquérir une influence prépondérante destructive de l'égalité absolue, que ce conseil est chargé de maintenir.

C'est ainsi que le président et le vice-président ne peuvent être pris dans le canton qui a fourni le président de la précédente session, et que le même canton ne peut non plus fournir le vice-président pendant deux sessions consécutives.

Quant aux attributions de ce conseil, à la différence des États-Unis, elles sont sensiblement égales à celles du conseil national. Le conseil des États, en effet, ne participe pas à l'exercice du pouvoir exécutif: il partage seulement avec le conseil national le pouvoir législatif.

Loin donc de constituer une chambre supérieure à la chambre populaire, la chambre haute de la Suisse, en droit, est tout au plus l'égale de cette dernière. En fait, le petit nombre de ses membres, noyés pour ainsi dire parmi les membres de la chambre basse pour l'élection du conseil fédéral, et surtout l'introduction du referendum, rejettent le conseil des États en quelque sorte au second plan, et assurent le triomphe de la souveraineté populaire sur les souverainetés cantonales.

3° BUNDESRATH DE L'EMPIRE D'ALLEMAGNE.

Aux États-Unis et en Suisse, nous avons vu que le fédéralisme se conciliait parfaitement avec une constitution républicaine et des principes démocratiques. Un pareil système peut-il se concevoir avec des institutions monarchiques, avec un gouvernement autocratique comme celui de l'empire d'Allemagne?

D'autre part, en Suisse et aux États-Unis, nous avons trouvé plutôt des cantons et des provinces que de véritables États. Sera-t-il aussi facile de réunir des États au sens propre du mot, ayant vécu longtemps d'une vie propre et indépendante, souvent en lutte les uns avec les autres, ayant non seulement une religion différente, mais une histoire distincte et possédant à leur tête des maisons royales ou ducales remontant à la plus haute antiquité? De plus, s'il est déjà difficile d'admettre que tous les cantons suisses et, à plus forte raison, les États américains jouissent, quelles que soient leur étendue et leur population, d'une influence égale dans la confédération, le principe de l'égalité absolue semble véritablement inapplicable en présence d'États par trop disproportionnés, et il paraît impossible d'accorder la même représentation à la Prusse, par exemple, et au Mecklembourg.

Y a-t-il un moyen d'apprécier la valeur de l'apport fait par chaque État à la confédération, et de donner ensuite à chacun une part d'influence proportionnelle à son apport?

Tel est le problème qui se posait pour l'Allemagne : nous allons voir comment il a été résolu par M. de Bismarck.

Le pouvoir législatif est exercé par deux Chambres, le reichstag et le bundesrath. Le reichstag, comprenant 297 députés élus pour trois ans par un suffrage à peu près universel, constituera un puissant agent de centralisation ; il tendra de plus en plus à introduire l'unité législative dans toute l'étendue de l'empire. Au bundesrath, au contraire, siègeront les délégués des 26 États : royaumes, duchés, principautés ou villes libres composant la confédération. Là, le plus petit, comme le plus grand, pourra y faire entendre sa voix. Mais, si le principe de la représentation de tous les États dans le conseil fédéral se trouve ainsi sanctionné, le principe de l'égalité ne l'est point et l'indépendance des États est loin d'être aussi énergiquement sauvegardée que dans les systèmes amérícaíns ou suisses, puisque l'égalité de représentation, qui est l'âme même du fédéralisme, n'est pas respectée.

Les suffrages sont en effet au nombre de 58, ainsi répartis :

Prusse	17
Bavière	6
Saxe	4
Wurtemberg	4
Bade	3
Hesse	3
Mecklembourg-Schwerin .	2
Brunswick	2
Tous les autres, chacun .	1

Et que l'on ne croie point que ce nombre de suffrages correspon de au nombre de délégués envoyés par les divers États. Ce serait une erreur grave de penser, par exemple, qu'il y a 58 membres au bundesrath, dont 17 pour la Prusse, 6 pour la Bavière, 4 pour la Saxe, etc. Nullement; ces chiffres sont de purs coefficients, et pas autre chose; et voici, en effet, l'ingénieux système inventé par M. de Bismarck :

Chaque État est absolument libre d'envoyer siéger au bundesrath le nombre de délégués qu'il lui plaît. Seulement, le vote de ces délégués, conformément au pur régime fédératif, tel qu'il existait en Amérique avant l'œuvre de la Convention de Philadelphie, doit être émis indivisément et dans le même sens. Un exemple fera mieux comprendre ce que nous venons de dire : voici la Bavière, qui a six voix; supposons qu'elle n'envoie qu'un délégué : l'opinion de ce

délégué sera comptée pour six ; mais, en envoi-t-elle six, elle ne pourra fournir sur une question quelconque trois voix pour et trois voix contre, mais bien six pour ou six contre. Par ce mode de votation, le bundesrath se rapproche plutôt d'un congrès diplomatique que d'une véritable chambre haute.

D'autres caractères viennent encore augmenter l'analogie.

Les membres du bundesrath ne sont nullement issus d'un suffrage même restreint ou indirect ; ils ne dérivent en aucune façon de l'élection ; tandis que les sénateurs de l'Union sont nommés par les législateurs de chaque État, ceux-ci sont délégués par les divers gouvernements, comme le seraient des agents diplomatiques. Au lieu d'être, comme le seraient de véritables représentants, nommés pour un temps déterminé et soumis à un renouvellement périodique, ils le sont pour un temps indéterminé, et demeurent perpétuellement révocables. Ils sont si bien traités comme des plénipotentiaires, qu'ils jouissent à Berlin, d'après l'article 10 de la constitution, du privilège d'exterritorialité, au même titre que les ambassadeurs des puissances étrangères.

Le bundesrath participe avec le reichstag à l'exercice du pouvoir législatif : « Une majorité concordante dans l'une et l'autre assemblée est

nécessaire et suffisante pour toute loi de l'Empire », article 5 de la constitution. En outre, comme tous les sénats fédératifs, il est intimement mêlé au pouvoir exécutif ; d'après l'article 7 de la constitution, il statue « sur les règlements d'administration et les instructions générales nécessaires pour l'exécution des lois de l'Empire ». De plus, il forme sept grandes commissions permanentes : de l'armée, de la marine, des tarifs douaniers et des impôts, du commerce, des chemins de fer, de la justice et de la comptabilité. Par toutes ces fonctions, le bundesrath joue le rôle d'un véritable conseil d'État.

Enfin, tout membre du bundesrath a le droit d'entrer au reichstag et d'y soutenir des propositions de son gouvernement, même si ces propositions n'ont pas été adoptées par la majorité du bundesrath.

Telle est l'organisation du conseil fédéral allemand. A première vue, elle paraît n'avoir rien que de très équitable ; il semble bien qu'on ait réussi à évaluer la part d'influence qu'il convenait de donner à chacun proportionnellement à son apport, et que, par là, on ait résolu d'une façon heureuse le problème difficile d'établir une confédération entre des États éminemment disproportionnés.

Mais, avec une étude un peu approfondie, on

ne tarde pas à reconnaître que le bundesrath constitue une bien faible garantie pour les États allemands. C'est qu'à la différence des confédérations suisse et américaine, l'Allemagne ne jouit pas d'une constitution démocratique, et, le plus souvent, le conseil fédéral n'est qu'un instrument docile dans les mains de l'Empereur.

Tout d'abord, le bundesrath est présidé de droit par le chancelier de l'Empire ; celui-ci, véritable maire du palais, aura pour mission de faire triompher dans le sein de l'assemblée la volonté impériale.

L'hégémonie de la Prusse, qui est loin d'exister en droit, puisque, deux fois plus peuplée que le reste de l'Empire, elle ne dispose que de 17 voix sur 58, n'en existe pas moins en fait. Les délégués des autres États, en effet, pourraient avoir une certaine indépendance, s'ils étaient nommés par le peuple ; or, nous avons vu qu'ils le sont par les gouvernements, et ceux-ci, pour diverses raisons dont le développement nous entraînerait en dehors du cadre de notre étude, ne nomment guère que des hommes à la dévotion de l'Empereur. Si, par hasard, leurs délégués manifestaient des velléités de résistance aux empiétements de la Prusse, ils s'empresseraient de les désavouer et de les révoquer. C'est ainsi que le roi Louis de Bavière disgracia ses délégués au bundesrath, qui s'étaient opposés à

l'ingérence impériale dans l'équipement de l'armée bavaroise, et se refusaient à laisser coiffer les soldats du casque prussien.

Mais, si les princes des maisons royales ou duciales, satisfaits du semblant d'autorité, du vain simulacre de cour que l'Empereur a bien voulu leur laisser, acceptent sans protester tous ses empiétements, les peuples du moins commencent à trouver que le joug prussien devient bien lourd, et que c'est un peu cher acheter la gloire que de la payer par le sacrifice de leur liberté.

Dans son numéro du 1^{er} janvier 1895, la *Gazette de Francfort*, qui a longtemps été l'organe de M. de Bismark, attaque Guillaume II avec une extrême violence.

La Gazette constate le réveil menaçant du particularisme.

« On ne saurait nier les craintes sérieuses qui se sont emparées des esprits, particulièrement dans le sud de l'Empire. Et d'où vient cette inquiétude ? C'est là un secret public qu'il est d'un devoir patriotique de dévoiler et d'avouer. Le voici, franchement exprimé :

« On ne veut rien savoir dans le sud de l'Empire. La souveraineté dégénère en un régime absolu. Tous les éléments se trouvent d'accord pour manifester leur aversion pour un monarque qui se croit être la sagesse même, un maître en

politique, en arts et en sciences, et s'efforce d'imposer sa volonté comme loi suprême qu'il a reçue par la volonté de Dieu. »

L'article se termine par une sommation à l'Empereur de régner selon la constitution de l'Empire allemand, et son auteur laisse entendre que le peuple allemand pourrait bien se grouper autour du souverain des États du sud, qui promettrait de défendre la constitution contre les caprices du roi de Prusse.

Les feuilles libérales, sans tenir un langage aussi insolent, disent que l'Empire, dont l'organisme est encore jeune, est comme atteint d'une maladie de croissance. Elles conseillent la prudence aux gouvernants, l'énergie aux représentants de la nation.

Les craintes exprimées par ces articles, tout exagérées qu'elles nous paraissent, ne sont point sans doute dépourvues de toute espèce de fondement.

Le remède au mal signalé se trouverait, d'après nous, dans une plus loyale application du fédéralisme. Et que l'on ne vienne pas nous dire que le remède est pire que le mal, et que ce système est un encouragement aux tendances séparatistes ; car, si le fédéralisme sépare, ce n'est que pour mieux unir.

AUTRICHE-HONGRIE

Les États-Unis, la Suisse, l'Allemagne, ont demandé au fédéralisme le moyen de grouper, avec une cohésion suffisante, les divers éléments dont ils sont composés. L'Autriche-Hongrie a cherché le même résultat dans un système tout différent : le dualisme, système contraire à toute justice, puisqu'il refuse aux petits États la représentation à laquelle ils ont droit ; système funeste, parce qu'il ouvre la porte à de continuelles revendications, à des luttes incessantes, si même il ne légitime pas toutes les révolutions, les parties tierces, n'ayant pas figuré au contrat, étant fondées en droit et en équité à ne pas le reconnaître. Le problème, il est vrai, était peut-être plus difficile à résoudre ici que partout ailleurs.

Aux États-Unis, nous avons trouvé des États nés de la veille, n'ayant pour ainsi dire ni histoire ni passé, réunis d'ailleurs dans un sentiment de commune défense ; en Suisse, des cantons jouissant, il est vrai, d'une certaine autonomie, ayant une histoire commune, mais constituant en définitive un peuple ayant une individualité propre, un peuple divisé de langue et de religion, mais issu de la même race et possédant au plus haut degré le sentiment de

l'indépendance nationale. — En Allemagne, le prestige des armes prussiennes, la gloire de faire partie d'un grand empire victorieux devaient atténuer, sinon effacer entièrement toute velléité séparatiste. Or, s'il y a un peuple américain, un peuple suisse, un peuple allemand, il n'y a pas de peuple en Autriche-Hongrie ; il y a plusieurs peuples, peuples profondément divisés, non seulement de langue et de religion — ces divergences ne sont pas un obstacle insurmontable à l'idée d'une nationalité commune — mais encore de race et d'origine.

Ce vaste empire, quatre fois démembré en douze ans, de 1797 à 1809, à Campo-Formio, à Lunéville, à Presbourg et à Vienne, semblait, en 1815, revenu à son ancienne splendeur, et pourtant, durant le XIX^e siècle, il devait marcher de défaite en défaite et perdre définitivement son ancienne suprématie : c'est qu'il portait à son flanc un chancre rongeur qui devait paralyser tous ses efforts. Il n'était pas homogène. L'empire d'Autriche-Hongrie réunissait en effet, sur ses vastes territoires, frémissants de se voir liés les uns aux autres, des peuples de races et de mœurs différentes : d'un côté de la Leitha, l'Autriche, fière de sa longue et antique suprématie sur l'Allemagne ; de l'autre côté, la Hongrie, jalouse de son indépendance

héroïquement défendue jadis contre l'invasion de l'islamisme. Mais, en dehors des Allemands de Vienne, des Magyars de Pesth, on trouve des Italiens à Venise et jusque dans le Tyrol et dans l'Istrie, des Roumains en Transylvanie, un peu partout de Slaves : c'est d'abord, au nord-ouest de l'Autriche, le quadrilatère de Bohême, qu'on a pu appeler « un pieu enfoncé dans de la chair allemande », avec ses trois millions de Tchèques ; au nord-est, ce sont encore les Polonais de la Galicie ; tout au sud de l'empire enfin, ce sont, sur une longue bande de terrain, d'Agram à Carlowitz, ces Croates et ces Serbes qui devaient soutenir, en 1850, contre la Hongrie une si terrible guerre. Cette « polyarchie polyglotte », selon le mot d'un historien, tiraillée entre l'est, le nord et le midi, ayant des intérêts engagés tout à la fois en Hongrie et en Italie, se heurtant aux Russes au pied des Karpathes, à la Prusse sur les bords de l'Elbe, à l'Italie sur ceux du Mincio, était vouée tout ensemble aux querelles intestines et aux guerres étrangères. Ces deux calamités ne lui furent pas épargnées, et elles remplissent toute son histoire depuis la seconde moitié de ce siècle.

La Révolution de 1848 fit courir, en Autriche-Hongrie comme dans le reste de l'Europe, le même souffle de liberté ; mais, à ce mot de liberté, les peuples attachèrent des sens bien

différents. Par liberté, le parti allemand à Vienne entendait les réformes démocratiques qu'un grand État unitaire peut seul entreprendre et réaliser. En Autriche donc, comme en Suisse, le parti démocratique se confondait avec le parti centralisateur. Pour les autres peuples de l'empire, liberté était plutôt synonyme d'indépendance. Cette indépendance, la Hongrie était la première à la réclamer; mais, par une contradiction manifeste, qui s'explique par son désir de maintenir sous sa domination les Croates du sud, elle entendait être seule à en bénéficier. Aussi, le système fédéraliste trouva-t-il en elle son plus énergique adversaire. Dans un sénat fédéral en effet, les Croates unis aux autres Slaves de l'empire, aux Galiciens et aux Tchèques, auraient pu obtenir la majorité, et imposer ainsi aux Magyars leurs volontés; et le danger était d'autant plus grand pour la Hongrie, que la Russie n'était pas loin, veillant en grande sœur sur les petits peuples de sa race, encourageant les idées panslavistes, prête à précipiter dans la balance le poids de son épée, danger qui n'avait rien de chimérique: l'événement ne devait pas tarder à le prouver.

L'empereur Ferdinand IV se trouvait donc en présence de trois systèmes possibles: l'unité, telle que la réclamaient les Allemands; le dualisme, qui donnait satisfaction aux aspirations

des Magyars ; enfin le fédéralisme, ardemment réclamé par les Slaves. Après bien des hésitations, et sous la pression de l'émeute triomphante dans Vienne, il se décida en faveur du parti démocratique, auquel il accorda le suffrage universel et la convocation d'une constituante. Celle-ci se réunit le 22 juillet 1848. Dès le 15 mars, d'ailleurs, l'Empereur avait concédé aux Magyars une administration particulière et un ministère spécial. Mais la diète croato-esclavonne, convoquée à Agram, et le comité central des Serbes, réuni à Carlowitz, refusaient de reconnaître le gouvernement hongrois ; le 11 septembre, le ban Jellachich franchissait la Drave à la tête de 40,000 Croates, et, avec l'appui de l'Autriche, commençait contre les Hongrois une guerre d'extermination.

Sur ces entrefaites, une nouvelle émeute éclatait à Vienne, dont la population s'était déclarée en faveur des Hongrois. L'émeute vaincue, Ferdinand IV déclarait l'assemblée dissoute, la constitution abrogée et abdiquait en faveur de son neveu François-Joseph.

La diète hongroise refuse alors de reconnaître le nouvel empereur, proclame l'indépendance de la Hongrie et la déchéance des Habsbourg, et nomme Kossuth gouverneur. Alors les Hongrois reprennent l'offensive, et ils eussent triomphé sans doute, si la Russie n'avait précipité au

secours des Croates, ses protégés, les 200,000 soldats de Paskievitch. Après une héroïque résistance, les débris de l'armée hongroise, écrasés sous le nombre, durent capituler dans Comorn, et le général russe pouvait écrire à l'empereur : « Sire, la Hongrie est aux pieds de votre Majesté. »

Les Slaves l'emportaient donc ; on allait dès lors essayer de faire du fédéralisme, et l'historien tchèque Palacky proposait de créer une diète centrale dont les membres seraient nommés par les diverses diètes nationales, à l'image du sénat des États-Unis. Mais un pareil système ne faisait nullement l'affaire du parti allemand, qui, en réclamant un État un et indivisible, voulait assurer la prépondérance de l'Autriche. Le projet de Polacky était sur le point d'être voté, lorsque l'Empereur fit envahir la salle des séances par un régiment de grenadiers, prononça la dissolution de l'assemblée, et appela aux affaires un ministère de combat et de réaction présidé par M. de Schawarzenberg. La constitution nouvelle laissait bien subsister les diètes locales, mais en leur enlevant toute influence.

De 1850 à 1860, les Allemands de Vienne triomphants eurent recours à ces procédés de germanisation à outrance qu'ils devaient employer plus tard les Allemands de Berlin en Alsace-

Lorraine, et d'ailleurs sans plus de succès. Dans toutes les administrations, les écoles, les tribunaux, les langues nationales furent proscrites ; l'allemand devint la langue officielle dans toute l'étendue de l'Empire. Les Hongrois, qui avaient cru toucher à l'indépendance, virent s'installer à Pesth une lieutenance royale : on aurait dit que le gouvernement impérial s'appliquait à froisser les peuples dans leurs sentiments les plus chers.

Les résultats de cette unité factice, imposée par la force, ne se firent pas longtemps attendre. La perte de la Lombardie, le désastre de Solferino ouvrirent les yeux aux moins clairvoyants : « La Hongrie n'est jamais plus près d'être asservie que lorsque l'Empereur est puissant en Allemagne. » Convaincus de cette vérité, les paysans hongrois célébrèrent, par des danses et des feux de joie, la défaite des troupes de François-Joseph. On sentit à Vienne le besoin de faire quelque chose, de donner une certaine satisfaction aux diverses nationalités : on allait refaire du fédéralisme. Partout, les diètes particulières se réorganisaient ; deux chambres se partageraient le gouvernement central : une chambre de seigneurs et une chambre basse composée de 443 membres, élus par les diverses diètes. Ici, à l'inverse des États que nous avons déjà étudiés, c'est donc la seconde chambre

qui incarnera les idées particularistes, rôle réservé d'ordinaire, nous l'avons vu, aux chambres hautes.

Cette constitution, loyalement appliquée, donnait, en somme, une assez juste satisfaction aux intérêts en présence, et il semble qu'on pût en espérer de bons résultats : malheureusement, le ministre Schmerling s'appliqua à en fausser l'esprit. Les diètes locales devaient laisser à chaque nationalité sa légitime part d'influence; mais, sous le fallacieux prétexte de réorganiser ces diètes, le ministre se livra à des divisions électorales absolument fantaisistes, découpant arbitrairement les circonscriptions, établissant de nombreux bourgs pourris, à l'heure même où l'Angleterre abolissait les siens, et le résultat de tout ce travail était de donner, dans toutes ces diètes, la majorité à l'élément allemand. A Prague, à Agram, à Venise, à Cracovie, à Pesth, les protestations furent vives. Schmerling dut renoncer à son entreprise, et le Morave Belcredi allait peut-être faire aboutir un nouveau projet fédéraliste, directement emprunté à la constitution américaine, lorsque éclata le coup de foudre de Sadowa. Dès le début de la guerre, le général Klapka, l'héroïque défenseur de Comorn, avait écrit au roi de Prusse pour lui offrir le concours d'un corps hongrois pour combattre François-Joseph.

Après Sadowa, après les mauvais résultats donnés par l'unitarisme, après les échecs des tentatives fédéralistes, un troisième système se présentait, le dualisme. Pour l'établir la Hongrie fit appel à l'ancien ministre de Saxe, M. de Beust, lui donna Deak pour collaborateur, et, de cette collaboration, est sorti, en 1867, le système de l'*ausgleich*, qu'il nous reste à examiner.

L'Empire, désormais, sera divisé en deux parties : à l'est la Cisleithanie, à l'ouest la Transleithanie, séparées par un minuscule affluent du Danube. Chacun de ces deux pays aura un ministère séparé et des chambres distinctes, qui régleront souverainement leurs affaires particulières. Quant au parlement central, qui servira à trancher les affaires communes, en petit nombre d'ailleurs, il se composera de deux délégations de 60 membres chacune, 60 Autrichiens nommés, 20 par la chambre des seigneurs, 40 par le reichsrath, et 60 Magyars nommés, 40 par la Table des ordres, 20 par la Table des magnats. A l'instar de la diète ambulante de la Suisse, en 1815, ces délégations siégeront alternativement à Vienne et à Pesth. D'ailleurs, elles ne délibéreront pas en commun, mais dans des salles séparées, l'une en allemand, l'autre en magyar ; elles correspondront au moyen d'échanges de notes ; elles contrôleront les actes du ministère central.

Ce système de l'ausgleich ne semble pas avoir produit de merveilleux résultats. Le ministère central, plus encore que dans les pays parlementaires où existe la théorie de la responsabilité ministérielle, est à la merci des chambres. Son budget, il ne peut en opérer la perception ; il doit attendre que les diètes particulières veuillent bien lui transmettre les fonds. L'armée elle-même échappe à son contrôle ; chaque pays opère le recrutement comme il l'entend. L'argent et les soldats, aujourd'hui plus que jamais les deux grandes forces des États, manquent donc à la fois au gouvernement central.

Avec un pareil système, d'ailleurs, les heurts, les froissements sont presque inévitables ; et quels inconvénients ne présentent pas ces délégations délibérant sous le même toit, mais séparées par une cloison ! Que, sur une question, par exemple, l'une de ces délégations soit unanime dans un vote, qu'un seul membre de l'autre délégation dépose un bulletin dans le même sens, la majorité sera obtenue, la loi votée ; mais l'État sacrifié se croira-t-il lié par une semblable majorité, voudra-t-il obéir à cette loi ?

D'ailleurs, le vice capital de l'ausgleich, c'est de constituer un contrat bilatéral ; or, un semblable contrat, en droit et en équité, ne saurait enchaîner les tiers. D'après M. de Beust, il avait

l'avantage « de permettre à chacun des deux États contractants de contenir ses hordes. » Ces hordes, ce sont les Slaves, les Croates et les Serbes en Transleithanie, les Galiciens et surtout les Tchèques de Cisleithanie ; et les Slaves, en effet, n'ont cessé de protester ; l'opposition en Bohême grandit tous les jours ; elle est devenue irréconciliable avec l'avènement d'un parti nouveau des jeunes Tchèques de M. Gregr, et sa rapide prédominance sur le parti Vieux Tchèque dirigé par M. Rieger, qui, fatigué de la lutte, se déclarait disposé à chercher entre l'Autriche et la Bohême un terrain honorable de transaction.

S'il est vrai que l'on doive juger l'arbre à ses fruits, une théorie à ses résultats, le dualisme nous apparaît donc comme un médiocre système, ne présentant aucun des avantages du fédéralisme, sans avoir davantage ceux de l'unité. Les deux États qui se sont taillé la part du lion ne peuvent se flatter de marcher toujours d'accord ; leur union est à la merci du moindre incident, et de plus, au sein de chacun d'eux, ils peuvent voir d'autres nationalités s'affirmer, d'autres peuples demander à former avec l'État dominant un contrat semblable à celui qui lie les deux principaux États. Source de conflits inévitables, d'hostilités sourdes n'attendant que l'occasion pour éclater violemment ; telle nous

apparaît l'œuvre de M. de Beust. La solution n'est pas dans ce système bâtard ; elle est, à notre avis, dans une intelligente adaptation du système de Philadelphie. Un reichsrath nommé par le suffrage universel, un sénat où, comme au bundesrath, toutes les nationalités seraient représentées proportionnellement à leur importance, avec cette différence que ses membres devraient être nommés, non pas par les gouvernements, mais par les diètes nationales : tel est, d'après nous, le meilleur système, le seul qui pût peut-être donner à la monarchie austro-hongroise ce calme et cette stabilité qui lui font défaut depuis un demi-siècle.



DEUXIÈME PARTIE

CHAMBRES HAUTES DES PAYS UNITAIRES

En étudiant les pays fédératifs, nous avons vu que la chambre haute était, avant tout et surtout, la gardienne du lien fédéral; qu'elle était destinée à maintenir la balance égale entre les divers éléments entrant dans la confédération: jusqu'à quel point le gouvernement central pourra-t-il s'immiscer dans les affaires particulières des États? Tel est le problème qu'il s'agit de résoudre, la question vitale qui se pose.

La solution une fois trouvée, qu'on ait adopté, soit l'égalité de représentation au sénat comme aux États-Unis et en Suisse, soit une représentation plus ou moins proportionnelle à l'importance des États comme dans l'empire d'Allemagne, la nomination des sénateurs, leur mode de recrutement n'ont plus qu'une importance secondaire. Reléguée au second plan dans les États fédératifs, cette question va passer au premier dans les pays unitaires.

Qu'importe, en effet, dans une confédération, que les sénateurs soient désignés d'une façon ou d'une autre? Le gouvernement central n'a pas à intervenir en cette matière; chaque État, chaque canton n'est-il pas le meilleur juge de la décision à prendre? A lui de choisir en toute liberté pour ses délégués le mode de désignation le plus en harmonie avec ses mœurs électorales et ses traditions politiques, le mode qui lui paraîtra le plus propre à fournir la meilleure représentation pour la défense de ses intérêts et de ses droits.

Dans les pays unitaires, au contraire, le recrutement des chambres hautes acquiert une importance capitale, et varie nécessairement avec les intérêts primordiaux que l'on entend protéger par l'institution d'une première chambre.

Ici, on a voulu rehausser le prestige de l'aristocratie, en attachant à la qualité de lord ou de magnat des fonctions législatives, et c'est à l'hérédité qu'on s'est adressé: c'est le cas de l'Angleterre et de la Hongrie. Là, on s'est efforcé d'étayer les trônes, quelque peu ébranlés par le souffle puissant de la Révolution française, en mettant à la disposition du prince un instrument politique dans une chambre haute qu'il pourrait, à son gré, peupler de ses partisans. Mais, nulle part, on n'a voulu donner à la couronne, sans atténuation aucune, un droit aussi exorbitant,

Tantôt on a combiné la nomination avec l'hérédité, comme cela se pratique pour la chambre des seigneurs de l'Autriche et des divers États, dont la réunion a formé l'empire d'Allemagne; tantôt, comme en Espagne et en Portugal, on a admis simultanément l'hérédité, la nomination et l'élection; tantôt enfin, la nomination restant le seul mode de recrutement sénatorial, l'arbitraire royal s'est trouvé limité par des catégories en dehors desquelles le choix du prince ne saurait s'exercer : tel est le cas du sénat italien et de la chambre des pairs de 1830, ou encore, comme dans l'ancienne constitution du Brésil, par des candidatures entre lesquelles le prince serait tenu de choisir.

Dans d'autres pays enfin, où l'aristocratie n'a guère jamais existé, ou du moins est arrivée à perdre peu à peu son antique influence, la première chambre est plutôt une chambre simplement conservatrice, présentant certaines garanties d'ordre et de stabilité, et susceptible de modérer les entraînements de la chambre populaire, tout en gardant elle-même un caractère démocratique. Là, on s'est adressé, soit à un suffrage restreint par des conditions de cens requises, tant chez l'électeur que chez l'éligible, soit à un suffrage indirect ou à deux degrés. Ce système est celui de la Belgique, de la Hollande, du Danemark, de la Suède et de la

Norvège; c'est aussi celui de la France actuelle.

Hérédité, nomination, élection : telles sont les trois étapes de l'évolution des chambres hautes, que nous pouvons maintenant rapidement parcourir.

SECTION PREMIÈRE -

HÉRÉDITÉ

1^{re} GRANDE-BRETAGNE

En 1793, Hérault de Sichelles fit demander, dit-on, à la Bibliothèque nationale un exemplaire des lois de Minos. Ce serait commettre la même naïveté que de vouloir consulter le texte de la constitution anglaise.

En France, nous sommes habitués à envisager la Constitution comme une loi spéciale divisée symétriquement en titres et en chapitres, et ayant pour but de régler les attributions et le jeu des pouvoirs publics. Or, cette conception est totalement inconnue en Angleterre. Ce n'est pas à dire pour cela qu'il n'existe pas de règles constitutionnelles — ce qui serait absurde — un État civilisé ne pouvant exister sans elles ; mais qu'il n'y a pas de constitution avec le sens du moins que nous attachons à ce mot.

A côté de ce que l'on pourrait appeler le droit

écrit, les traités et les pactes (acte d'union avec l'Écosse de 1707, acte d'union avec l'Islande de 1800, la grande charte de 1215, le bill des Droits de 1688 et l'acte d'Établissement de 1701), il existe un véritable droit non écrit tirant toute sa force de la Coutume. Ces règles constitutionnelles se trouvent bien éparées dans un assez grand nombre de documents fort divers, mais uniquement basés sur la *longa consuetudo*, résultat d'une pure tolérance ou d'un acquiescement tacite ; il est impossible, pour découvrir leur origine, de s'en référer à un texte précis ayant une date certaine.

Cette *lex non scripta*, les Anglais l'adésignent sous le nom de *common law*. Bien différents en cela des Français, toujours en quête des nouveautés, toujours prêts à voir l'amélioration dans de perpétuels changements, ceux-ci se gardent soigneusement de faire table rase du passé et de présenter leurs réformes comme des innovations. Pourquoi abroger solennellement une loi alors qu'il est si facile de la laisser tomber en désuétude ? Pourquoi proclamer comme une nouveauté une mesure que l'on peut rattacher plus ou moins directement dans le passé à une autre disposition déjà existante ?

En France, depuis cent ans, nous avons bien vu une dizaine de constitutions ; en Angleterre il n'y a pas de constitutions, mais *une* constitu-

tion, toujours la même malgré les profondes modifications qu'elle a dû subir dans le cours des siècles. Avec une merveilleuse souplesse, qui n'a d'égale que celle dont a fait preuve l'Église catholique, elle a su se prêter aux changements nécessaires, se plier aux exigences nouvelles, accueillir les idées modernes; tout en restant théoriquement la même et en conservant cette force morale, en imposant ce respect que la tradition des siècles peut seule donner aux institutions des peuples.

Nous allons trouver un exemple frappant de la vérité de ces observations dans la façon toute naturelle dont s'est produite en Angleterre la division du parlement en deux chambres, et dont s'est constituée la chambre des lords.

Sans vouloir rattacher cette institution au Wittenagemot, sorte de conseil des sages de l'heptarchie anglo-saxonne, on peut en trouver l'origine certaine dans le *consilium magnum* créé par Guillaume le Conquérant.

Après la conquête normande, l'Angleterre présente un aspect bien différent de la France. Après Charlemagne, nous trouvons une royauté étreinte de toutes parts par de puissants vassaux, possesseurs de fiefs d'une étendue presque égale à celle du propre domaine de la couronne, et pouvant braver impunément l'autorité royale.

Tout autre, sous les premiers rois normands,

se présente la situation politique de l'Angleterre. Guillaume a bien partagé les terres entre ses compagnons d'armes ; mais les barons normands jouissent d'une autorité bien inférieure à celle des ducs et des comtes de l'autre côté de la Manche. Au lieu de vastes fiefs d'un seul tenant, Guillaume leur a donné des domaines divisés, dont les fractions sont dispersées aux quatre coins du royaume. Dans ces domaines faits de pièces et de morceaux, il est difficile pour eux de lever des armées, et, d'ailleurs, en quelques journées de marche, les troupes royales peuvent arriver au pied de leurs châteaux.

Dans chaque comté, il existe, dans la personne du shérif ou vicomte, un agent administratif délégué par le pouvoir central ; et, comme si ce n'était pas encore assez, les *missi dominici* renaissent dans les « juges itinérants », juges ambulants rendant la justice portable et non quérable, allant partout combattre les anciennes lois du pays, et faisant partout prévaloir la loi normande et les décisions du pouvoir royal.

La royauté nous apparaît donc comme investie d'une très grande autorité. La noblesse, cependant, n'est pas exclue de la vie politique. Guillaume avait créé 1,400 barons après la conquête et les avait divisés en deux catégories : les *maiores barones* et les *minores barones*. Tous

sont appelés à siéger au *consilium magnum*. La seule différence, c'est que les premiers ont des domaines sensiblement plus étendus et sont convoqués individuellement par le roi à ce conseil, tandis que les seconds le sont collectivement et par l'intermédiaire du shérif. Comme le remarque justement M. Boutmy, ce sont là des différences de degré et non de genre.

Bientôt, pourtant, le fossé va se creuser et aller s'élargissant entre ces deux moitiés du baronnage. Les *barones minores* s'aperçoivent qu'ils ne sont guère écoutés de la Couronne, que leur avis pèse peu en face de celui des hauts barons. L'assiduité aux séances leur est plus difficile et plus préjudiciable : leur présence est nécessaire à l'exploitation de leurs terres, et, à ces époques troublées de guerres et de pillages, abandonner leurs domaines, c'est risquer de les perdre. Peu à peu, ils s'abstiendront de paraître à ce conseil, où, en retour de graves ennuis, ils ne reçoivent que des avanies ; ils ne répondront plus aux convocations, se mêleront aux chevaliers et aux hommes libres, avec lesquels ils finiront par se confondre pour former ensemble une haute classe agricole.

Les hauts barons restent seuls à composer le *consilium magnum*. Là siègent les grands vassaux tant laïques qu'ecclésiastiques, ces derniers venant, soit en raison de leur caractère spirituel,

soit comme possesseurs de fiefs semblables à ceux des autres barons, *sicut barones ceteri*. Là aussi se trouve la véritable origine du parlement anglais. Alors qu'en France, en 1789, le clergé et la noblesse délibèrent et votent séparément, dans les états généraux, dès le xii^e siècle en Angleterre, les deux ordres sont confondus dans une assemblée commune, où l'étroit esprit de caste ne peut s'introduire.

Ainsi composé, pourtant, le *consilium magnum* ne pesait pas d'un bien grand poids dans les décisions royales. La royauté investie de pouvoirs considérables se trouva tout naturellement portée à en abuser : entre elle et les barons la lutte était inévitable. Elle ne tarda pas à éclater, et Jean sans Terre dut signer la grande charte, que lui imposèrent, en 1215, les barons révoltés.

Aux termes de cette charte, la nécessité pour le Roi de convoquer et de consulter le *consilium magnum* se trouve solennellement proclamée : « Quand on devra tenir le commun conseil du royaume pour asseoir les aides et les charges, nous ferons convoquer les archevêques, les évêques, les abbés et hauts barons du royaume, chacun en particulier et par lettre de nous. Nous ferons en outre convoquer, par nos vicomtes et nos baillis, tous autres qui tiennent de nous en chefs quarante jours au moins avant la tenue de l'assemblée ; et, dans toutes les lettres, nous

déclarerons les causes de cette convocation. »

La haute noblesse seule avait engagé la lutte; seule aussi elle en recueillait le bénéfice.

Les conditions de la grande charte devaient sembler bien dures à la royauté, puisque maintes fois les rois se refusèrent à les exécuter.

En 1254, Henri III veut les repousser : la lutte recommence violente; mais elle change de caractère; de nouveaux éléments vont y prendre part, et elle aura pour résultat l'apparition d'un principe inconnu jusqu'alors, le principe de l'élection. Jusque-là, circonscrite entre la royauté et la haute noblesse, la querelle va s'élargir et s'étendre. Les barons comprennent que, pour triompher de l'omnipotence royale, ils ne doivent point rester isolés, mais au contraire intéresser à la lutte le pays entier, chercher un point d'appui dans le peuple et confondre leur propre cause avec la sienne. Ce n'est plus une caste qui combattra l'arbitraire royal, ce sera la nation elle-même; et, de cette alliance féconde de l'aristocratie et du peuple, naîtra une assemblée véritablement nationale, où tous les éléments composant le peuple anglais auront leur place marquée.

Simon de Montfort, le chef des révoltés, arrache au Roi des concessions nouvelles : deux chevaliers par comté seront désormais convoqués au Grand Conseil, ainsi que deux délè-

gués du clergé des paroisses; désormais aussi, la double convocation de ces deux éléments nouveaux sera nécessaire pour la régularité des sessions. En 1295, ce sont les villes principales qui obtiendront à leur tour d'être représentées par deux de leurs habitants, citoyens ou bourgeois.

Cette date a donc une extrême importance dans l'histoire de l'Angleterre; elle marque la fin de l'étape qu'il a fallu parcourir pour arriver à la création d'un parlement qui fût, comme nous le disions plus haut, véritablement national.

Au parlement, à côté des hauts barons, siégeront de nouveau ces *baronnes mineurs* qui l'avaient un moment déserté, et avec eux prendront place les chevaliers et les bourgeois.

Tout d'abord, ce parlement tend à se diviser en trois ordres: d'une part, les barons hauts et bas et les chevaliers représentant les mêmes intérêts rural et féodal; de l'autre, le clergé votant à part ses subsides; enfin, les bourgeois. Il est à craindre que ces divisions ne viennent engendrer les mêmes complications, les mêmes inconvénients qui devaient paralyser en France tous les efforts des états généraux.

Mais, bientôt, de nouveaux groupements ne tardent pas à se produire. En 1341, les hauts barons, les hauts dignitaires de l'église, habi-

tués dès l'origine du *consilium magnum* à délibérer en commun, vont demeurer seuls : ce sera la chambre des lords. Les chevaliers, comme les *barones minores* du siècle précédent, vont se trouver mal à l'aise auprès des grands feudataires laïques et ecclésiastiques ; ils vont se réunir aux bourgeois, tenant comme eux leur mandat de l'élection. Et ce sera la chambre des communes.

Quant aux délégués des paroisses représentant le bas clergé, timides et pauvres, ils désertent rapidement le parlement pour se réunir dans des assemblées spéciales, les convocations du Canterbury et d'York.

Ainsi, la division du pouvoir législatif en deux chambres s'est accomplie en Angleterre dès le xiv^e siècle, et cela de la façon la plus simple, la plus naturelle, sous la pression des circonstances. Et entre ces deux chambres les chocs se trouvent comme amortis, les conflits rendus courtois par la présence à la chambre des chevaliers. Ceux-ci ne forment-ils pas, en effet, un trait d'union tout trouvé entre la bourgeoisie et ces hauts barons, leurs anciens collègues au *consilium magnum*, et avec lesquels ils ont dû garder certaines affinités ?

Quelle différence avec la France de cette époque ? Là, des états généraux divisés en trois ordres, entre lesquels le fossé va toujours aller

s'élargissant par le développement de cet esprit de caste, égoïste et intransigeant, si fertile en préjugés, source inévitable de froissements et de conflits. — Ici, au contraire, les ordres siègent deux à deux, et chacun trouve dans l'autre un contrepoids : clergé et noblesse sont confondus dans la chambre des lords ; éléments urbains et ruraux se trouvent mêlés à la chambre des communes, bien différente de notre tiers état, uniquement composé d'avocats, de magistrats municipaux et de légistes sans aucun lien avec la noblesse par suite de l'absence de cette haute classe agricole, si importante en Angleterre.

Dès le ^{xiv}^e siècle, on peut dire que le parlement existe sous la forme qu'il a conservée jusqu'à nos jours ; et l'on peut juger par là de l'immense supériorité que présente au ^{xvi}^e l'organisation politique de l'Angleterre sur celle de notre pays.

L'aristocratie anglaise, dans le tournoi engagé contre la royauté, a donc triomphé. On peut dire que ce succès, elle l'a dû à deux causes principales : la première, c'est qu'au lieu de constituer une oligarchie antipathique à la masse de la nation, elle a su être, tout au contraire, une aristocratie vraiment populaire, champion de la liberté en face de l'arbitraire royal.

La seconde, c'est qu'elle a su se rendre indé-

pendante de la Couronne, et ce, grâce à l'hérédité.

Déjà cette hérédité existait en fait, sinon en droit, dès les premiers temps de la conquête normande. Guillaume convoquait en effet au *magnum consilium* tous les possesseurs de fiefs, l'hérédité de la pairie était la conséquence naturelle et forcée de l'hérédité des tenures. Mais peu à peu la royauté s'arrogera le droit de ne plus appeler à son conseil que ceux-là seulement dont elle peut attendre des services et non des remontrances et le « writ », c'est-à-dire l'acte de convocation, ne touchera plus que ceux-là.

Ce premier pas fait dans l'arbitraire, le second suivra tout naturellement. Dès lors que le Roi s'affranchit de l'obligation de convoquer ceux dont les pères ont siégé au *magnum consilium*, pourquoi ne pourrait-il y convoquer les fils de ceux qui n'y ont jamais siégé, pourquoi ne créerait-il pas des « barons par writ » ? Le writ, jadis conséquence de la pairie, en deviendra la source ; de ce jour, le caractère de la pairie va changer : de réelle elle tendra à devenir personnelle.

A cette époque, la cause de l'hérédité semble donc singulièrement compromise ; elle triomphera pourtant, et cela, grâce à l'obstination des barons. Ceux-ci comprendront, en effet, que

l'hérédité est la meilleure arme pour lutter contre le despotisme, qu'en leur conférant un droit propre en dehors du bon plaisir royal, elle assure leur indépendance vis-à-vis de la Couronne. Peu à peu, certaines familles obtiendront le droit de siéger de père en fils au parlement, et, sous Élisabeth, ce qui n'était qu'une exception sera devenu la règle.

Cette hérédité, si péniblement conquise, le peuple l'envisagea sans envie ni colère. L'aristocratie a bien mérité de la nation en confondant sa cause avec la sienne, et il n'est que juste qu'elle recueille le fruit de sa sagesse, la récompense des luttes qu'elle a soutenues. D'ailleurs, le fils aîné seul héritant de la pairie, les cadets vont se perdre dans la foule, et ne rougissent pas de se livrer au commerce ou de s'adonner à l'industrie. Les familles elles-mêmes ne s'imposent pas trop longtemps au pays. De nos jours même, on a calculé que la moitié des titres héréditaires dataient de 50 ans; vingt au plus remontaient au delà du ^{xvii}^e siècle, quatre seulement au ^{xiii}^e siècle.

Pourtant, il faut bien le reconnaître, à dater de la révolution de 1688, de nouvelles tendances se font jour dans l'esprit de la noblesse : à une aristocratie libérale et ouverte va faire place peu à peu une oligarchie tyrannique.

Les causes de ce singulier revirement, si

contraire à la loi de l'évolution régulière et normale des sociétés vers une démocratie de plus en plus large, il faut les chercher dans la révolution économique que traversa l'Angleterre au XVIII^e siècle. Cette classe moyenne agricole qui avait fait la force de la nation disparaît graduellement : la grande propriété foncière se substitue à la petite culture, des *latifundia* se constituent d'une étendue immense. Ces phénomènes correspondent à l'essor prodigieux de l'industrie et du commerce anglais. Des villes immenses s'élèvent là où existaient seulement des villages, et la population rurale déserte ses campagnes pour venir dans les grands centres chercher, avec le plaisir, un travail plus rémunérateur. L'Angleterre, enrichie de nos dépouilles, possède maintenant, au delà des mers, de vastes territoires ; l'émigration fournira les bras nécessaires à leur exploitation.

Cet exode de la population rurale vers les villes ou aux colonies, les grands propriétaires l'encouragèrent de toutes les façons, et jamais ils ne perdirent l'occasion de réunir à leurs domaines ceux des petits tenanciers qui désertaient ainsi leurs campagnes. En 1727, le « Manuel de l'intendant » recommande à celui-ci « d'avoir l'œil sur les terres jouxtant celles de son maître, et d'user de tous les moyens pour

décider à vendre les petits propriétaires. » Le but de ces manœuvres est facile à apercevoir. Dans ces campagnes raréfiées d'habitants, où les cultivateurs restants sont peu à peu tombés au rang des travailleurs salariés, il sera facile aux grands propriétaires de se créer des « bourgs de poche », des « bourgs pourris », c'est-à-dire des circonscriptions électorales dans la main d'une même grande famille, et d'accaparer ainsi presque tous les sièges à la chambre des communes, dont l'influence grandissante sera bientôt prépondérante dans le gouvernement.

C'est une véritable expropriation pour l'utilité de quelques puissants seigneurs qui a lieu, et Goldsmith nous a laissé le tableau d'une si navrante poésie du village abandonné (*The deserted village*) ¹.

On a calculé qu'aujourd'hui les deux tiers de l'Angleterre et du pays de Galles appartiennent à 10.000 familles; les deux tiers de l'Écosse à 330; les deux tiers de l'Irlande à 1.900.

C'est aussi à partir de 1688 que s'accuse la division traditionnelle des partis en wighs et tories. Tandis que la majorité libérale va toujours grandissant aux communes, la Chambre

1. The south of England is more silent than any equally fertile land in all Europe. In that lovely land, I have often passed miles without seeing a human being.

Arnold. Disc. on land reform, 7 août 1885.

haute devient le rempart du parti conservateur, qui y occupe presque tous les sièges. Ce résultat s'est encore trouvé aggravé par l'entrée au parlement des lords, représentants de l'Écosse et de l'Irlande. Il était impossible d'y admettre toute la noblesse de ces deux pays, de beaucoup plus nombreuse que celle de l'Angleterre ; force fut donc de faire un choix, et ce choix fut confié à l'élection par voie de cooptation, système qui aboutit fatalement à l'exclusion de la minorité wigh. Les tories qui disposaient de la majorité furent seuls représentés à la Chambre haute.

L'Écosse élit 16 pairs obligés de venir à chaque session demander au château d'Holyrood le renouvellement de leur mandat, pure formalité d'ailleurs, les pairs sortants étant régulièrement réélus. — Les pairs irlandais, au nombre de 28, sont au contraire nommés à vie, et ce mandat viager a donné naissance à un grave inconvénient, a engendré pour l'Irlande, un état des plus fâcheux. Il a poussé les landlords à abandonner leurs terres, les laissant aux mains d'intendants avides pressurant les fermiers pour subvenir au luxe et aux dépenses du maître dans la capitale ; il a singulièrement favorisé, sinon créé, cette plaie désignée sous le nom quelque peu barbare d'absentéisme.

Nous connaissons maintenant le premier élément de la Chambre haute, la pairie héréditaire.

ditaire, dans lequel on peut comprendre les pairs écossais et irlandais, soumis à l'élection il est vrai, mais par suite d'une pure impossibilité matérielle de procéder autrement.

Il nous reste à dire brièvement ce que sont les pairs spirituels et les pairs légistes.

L'origine des premiers remonte à la plus haute antiquité. Déjà les prélats, les hauts dignitaires du clergé siégeaient au Wittenagemot et au *magnum consilium*, fait qui ne saurait surprendre, si l'on songe que la religion d'État existe en Angleterre, et que le représentant de la Royauté est en même temps chef de l'Église. Cet élément spirituel de la chambre haute présente un caractère différent de l'élément laïque : la pairie ecclésiastique, en effet, n'est point héréditaire, mais purement viagère. Selon l'adage traditionnel, les archevêques et évêques sont « lords du parlement et non pairs du Royaume ». Ils représentent à la chambre haute le siège épiscopal qu'ils occupent, et, en perdant leur siège, ils perdent du même coup leur titre de pair ; pendant l'intervalle nécessaire pour passer d'un siège à un autre ils ne font même plus partie de la chambre des lords.

C'est que la pairie est plutôt attachée à la fonction dont ils sont investis qu'à leur personne même.

Cette théorie, rigoureusement vraie à l'ori-

gine, ne l'est plus entièrement aujourd'hui ; elle ne s'applique qu'aux archevêques de Cantorbery et de Londres, aux évêques de Winchester et de Durham. Le nombre des pairs spirituels ayant été réduit à 26, les 22 autres sont choisis à l'ancienneté, et la considération de la personne se substitue ainsi à celle de la fonction.

Reste les pairs légistes : à la différence des précédents, leur entrée à la chambre haute est de date récente. '

La chambre des lords a toujours été investie, en effet, d'attributions judiciaires criminelles et civiles de la plus haute importance.

Sans parler des bills d'*attainder*, de cette arbitraire procédure exceptionnellement suivie contre lord Fisher et Sthafford, elle est saisie des cas d'*impeachment*, c'est-à-dire du jugement des ministres mis en accusation devant elle par la chambre des communes.

De plus, elle jouit d'une compétence civile très étendue : elle constitue un véritable tribunal de cassation.

Les connaissances juridiques exigées par une pareille compétence étaient loin de se rencontrer chez la plupart des lords. Aussi la Couronne éleva-t-elle à la pairie, en 1876, un certain nombre de juristes éminents, et, dans la pratique, se sont des pairs légistes qui, seuls, assistent le chancelier dans toutes les affaires

judiciaires soumises à la chambre des lords.

Peut-être eût-il été plus simple d'enlever à la chambre haute ses attributions judiciaires pour les rattacher à un autre tribunal : l'esprit éminemment conservateur des Anglais s'y est opposé ; on a tourné la difficulté et recouru à la création de pairs légistes ; mais le principe a été sauvegardé, et rien n'a été changé dans l'antique compétence de la chambre haute.

Nous connaissons maintenant la composition exacte de la chambre des lords et son rôle glorieux dans le passé : il nous est permis de nous demander ce que lui réserve l'avenir.

Si, théoriquement, la situation de la chambre haute est restée la même que par le passé, dans la pratique, son influence n'a cessé de décroître ; et tout le terrain perdu par elle, c'est la chambre des communes qui l'a conquis. On ne la respecte plus que comme un souvenir historique, et elle ne se tient plus debout que par la force qui s'attache encore aux légendes auxquelles même on a cessé de croire. Mais souffrira-t-on longtemps qu'elle vienne empêcher une réforme votée par les communes et réclamée par le pays ?

Sa résistance obstinée au « home rule » n'a pas peu contribué à tourner contre elle tout le parti libéral ; et, si le « Great Oldman », à la fin de sa glorieuse carrière politique, n'a pas osé entrer en lutte ouverte avec une institution ayant der-

rière elle un long passé de gloire, engager une partie grosse en définitive de périls, d'autres que Gladstone, plus jeunes et plus ardents, pourront le tenter.

La réforme de la chambre des lords, sinon sa suppression complète, est à l'ordre du jour. Pairs spirituels et pairs héréditaires, tous sont également attaqués, et leur sort nous apparaît comme des plus précaires. Les pairs spirituels nous semblent tout d'abord particulièrement menacés; ceux-là même qui devraient, semble-t-il, les défendre sont les premiers à les accabler, et l'évêque de Liverpool écrivait en 1876: « Le peu de bien qu'ils font à la chambre des lords ne compense certainement pas le mal résultant de leur absence des diocèses et de leur séjour coûteux à Londres; dans tous les cas, il ne me semble pas nécessaire qu'il y ait plus de cinq évêques au maximum au parlement. »

Lorsque la séparation de l'Église et de l'État se produira, la pairie spirituelle aura vécu, et, dans sa chute, elle risquera fort d'entraîner la pairie héréditaire. En 1844, une société s'est fondée, qui a pris le titre de « Society for the liberation of religion from state patronage and control. » En 1869, elle a réussi à faire voter la séparation, le « desestablishment » pour l'Irlande. De 1870 à 1880, l'Église a perdu une grande partie de son influence sur la direction

de l'enseignement, et a vu l'État s'immiscer dans la rédaction des actes de l'état civil, jusque-là de sa compétence exclusive. Enfin, le « desestablishment » pour le pays de Galles, repoussé à des majorités de plus en plus faibles, est sur le point d'être voté par les communes. La pairie spirituelle nous paraît donc condamnée; et, si l'on songe qu'elle remonte à la plus haute antiquité, qu'elle a longtemps paru l'élément le plus essentiel de la chambre des lords, on peut se demander combien de temps la pairie laïque pourra encore lui survivre.

La réforme électorale de 1832 a d'ailleurs porté à la pairie héréditaire un coup qui, pour être indirect, n'en a pas moins été funeste. A cette date, en effet, un grand nombre de bourgs pourris ont perdu leurs représentants, et les grandes villes, comme Manchester et Birmingham, ont enfin obtenu d'envoyer des délégués aux communes. L'aristocratie, jusque-là maîtresse de la chambre basse, ne se relèvera pas de ce coup; uniquement réfugiée à la chambre des lords, elle est destinée à succomber un jour sous la poussée populaire. La nation a cessé de se reconnaître dans ces grands seigneurs qui ne représentent plus qu'eux-mêmes et les intérêts égoïstes de leur caste, et elle ne souffrirait pas que la chambre des lords s'opposât longtemps au vote d'une réforme.

Pitt l'avouait déjà au commencement du siècle : « La Pairie anglaise n'est plus bonne qu'à faire tapisserie » ; et, comme le remarque M. Glasson : « Les lords ont à peu près cessé d'exercer toute initiative parlementaire, et ne semblent plus jouir que du droit de remontrance : un deuxième vote des communes équivaut le plus souvent à un lit de justice. »

Les lords, d'ailleurs, ont largement contribué à leur propre décadence. Absents de leurs domaines, ils ne le sont pas moins du parlement ; la présence de trois pairs suffit à la chambre haute pour la validité des décisions, et c'est ainsi qu'en 1854 un bill fut adopté par 7 voix contre 5, en 1860, un autre bill par 7 voix contre 6.

Lorsqu'une institution est devenue inutile, on peut dire que ses jours sont comptés. La chambre des lords ne sera sans doute pas l'objet d'une suppression violente, étant donné l'esprit éminemment conservateur et pacifique du peuple anglais ; mais on peut prévoir qu'elle mourra d'anémie et de vieillesse. L'indifférence et l'oubli, ces deux grands fossoyeurs, creusent la tombe de la pairie, et nous pouvons comprendre maintenant la mélancolique vérité qu'exprimait lord Gray, pénétrant pour la première fois à la chambre des lords : « Il me semble que j'entre dans un sépulcre. »

HONGRIE

Dans ce pays, comme en Angleterre, la Chambre haute ou Table des magnats a su demeurer longtemps populaire, et son avenir même nous apparaît comme plus assuré que celui de la chambre des lords. Cette popularité, elle l'a gagnée, non pas tant en se faisant le champion des libertés publiques contre les empiétements du pouvoir royal, qu'en prenant en main la cause de l'indépendance nationale, si longtemps menacée par les perpétuelles incursions de Turcs.

Jusqu'à ces derniers temps, d'ailleurs, les Magyars ont pu conserver intactes leurs institutions politiques. « En cessant, dit un écrivain¹, son existence nomade, ce peuple fier de cavaliers amis du luxe et du faste, doués à un degré très rare d'éloquence politique et de bravoure militaire, parlant une langue radicalement étrangère aux idiomes européens, a gardé plus qu'aucun autre peuple la physionomie de ses origines nationales. »

Aussi l'étude de la constitution hongroise ne nous paraît guère le céder en intérêt à celle de

1. P. DE HAULLEVILLE, *Les Institutions représentatives en Autriche*.

la constitution anglaise. Si, sur certains points, la chambre des magnats se sépare de la chambre des lords, elle présente pourtant avec celle-ci de nombreux traits de ressemblance : nous aurons plus d'une fois à le constater.

Dès l'origine, deux noblesses se font jour, et une distinction, qui rappelle celle des *barones majores* et *minores*, tend à s'établir : d'une part, la haute noblesse, oligarchie puissante qui s'efforce d'occuper tous les principaux emplois du royaume, aussi bien les fonctions administratives des « obergespans », c'est-à-dire des chefs des comitats, que les fonctions militaires des *jobbagiones regni* ; de l'autre, la basse noblesse, nombreuse, si nombreuse même, qu'il y a là pour elle une grande source de faiblesse.

A l'instar de Guillaume, partageant les terres entre ses compagnons d'armes, Arpad, à Szegedin, avait distribué à ses guerriers les territoires de l'antique Dacie ; mais, si Guillaume avait dû prudemment morceler les domaines, le nombre même des soldats d'Arpad rendait cette précaution inutile. Les descendants de ces guerriers constitueront un peuple de nobles, paysans et soldats tout à la fois, toujours prêts, comme Cincinnatus, à abandonner la charrue pour l'épée, possesseurs de fiefs peu étendus, mais d'une vanité grande. La lutte ne tardera pas à s'engager ; mais, ici, ce ne sera pas contre le

pouvoir royal : par une bizarrerie singulière dans ce peuple, où l'hérédité s'est si facilement établie, le trône seul n'aura point de dynastie, et la royauté restera élective jusqu'en 1687. Après avoir à Presbourg, prêté serment à cheval, l'épée levée et tournée du côté de l'orient, le Roi est élu de la nation : pourquoi le peuple s'insurgerait-il contre celui qu'il a choisi ? La lutte qui éclatera aura lieu entre les deux noblesses, et elle se terminera en 1397 à la diète de de Temesvar.

Jusqu'à cette époque, en effet, le seul organe législatif est le conseil de la Couronne, image fidèle du *consilium magnum* ; là, siègent exclusivement les hauts dignitaires de l'Église, les hauts barons appelés bannerets ou « zaszlos », enfin les « obergespans » ou chefs des comitats. A la différence du comte anglais, l'« obergespan » n'est nullement un agent du pouvoir exécutif, un représentant de la royauté ; c'est un puissant seigneur, un riche magnat possédant le plus souvent son titre en vertu d'un droit héréditaire ; lui aussi prendra place au conseil de la Couronne, laissant à l'« alispán » ou vice-comte l'administration du comitat. Mais, sous le règne de Sigismond de Luxembourg, à Tamesvar, avons-nous dit, se produit un important changement. Le conseil de la Couronne disparaît pour faire place à une diète, divisée elle-même

en deux chambres ou tables. A la première Table, ou Table des magnats, siégeront les membres de l'ancien conseil : les archevêques et les évêques catholiques et grecs, les « obergespans », un représentant de la Croatie, enfin, les magnats proprement dits, princes, comtes et barons.

A la Table des ordres, au contraire, prendront place : les mandataires des magnats absents et de leurs veuves ; les députés de la Croatie, ce foyer slave du royaume, auquel une diète particulière a dû être accordée ; les députés des villes et des chapitres ; enfin, les représentants des comitats, élus par ces 800,000 paysans nobles, dont nous avons parlé.

Toute cette noblesse inférieure se réunit dans les congrégations, assemblées du comitat presque en tout point semblable au landsgemeinde du peuple suisse. C'est à ciel ouvert que l'on vote, par acclamation et en armes, au milieu des danses et des chants des travailleurs des campagnes, que leurs maîtres ont conviés à la fête ; et c'est de ce tumulte, où la discussion s'échauffant devient souvent sanglante, que sort la Table des ordres.

Chaque comitat, d'ailleurs, n'élit qu'un député, quelles que soient son étendue et sa population. En Hongrie, comme nous le verrons bientôt en Autriche et dans quelques autres États, on se

trouve en présence d'un phénomène bizarre, « d'un fédéralisme renversé ». C'est la chambre haute qui représentera l'idée unitaire, le sentiment national, et la chambre basse, si toutefois on peut donner ce nom à une assemblée aussi aristocratique que la Table des ordres, qui sera l'expression des divisions territoriales, la représentation des intérêts locaux et particularistes.

Telle est la constitution qui, sans modifications notables, est restée en vigueur jusqu'au milieu de ce siècle; constitution aristocratique au premier chef, puisque, pour prendre place à la chambre haute, il fallait appartenir à la haute noblesse, et que les nobles, qui jouissaient déjà de l'immunité d'impôts et d'autres privilèges exorbitants, étaient seuls aussi éligibles à la chambre basse.

La révolution de 1848 eut en Hongrie, comme dans le reste de l'Europe, un long retentissement, et la réforme électorale de la chambre basse engendra pour la Table des magnats les mêmes conséquences que le *reform bill* de 1832 pour la chambre des lords. La base du recrutement de la Table des ordres fut singulièrement élargie: les villes, les districts libres et les comitats élurent 333 députés, proportionnellement à leur population. Les corvées furent déclarées rachetables et l'égalité de tous devant l'impôt fut solennellement proclamée.

Entre une chambre basse où les idées démocratiques grandissaient rapidement et une chambre haute où l'aristocratie régnait sans partage, le choc était inévitable. La question sémite vint mettre le feu aux poudres.

Jusqu'en 1885, la population juive, très nombreuse en Hongrie, était restée comme isolée du reste de la nation ; l'union même entre juifs et Chrétiens était rigoureusement interdite. Le parti libéral prit la question juive comme plateforme, et, en 1885, M. Tisza déposait un projet autorisant à l'avenir les mariages mixtes. Voté avec enthousiasme par la Table des ordres, il fut ensuite porté à la Table des magnats.

M. Tisza avait sans doute compté que la l'opposition serait vive ; mais l'événement dépassa encore tout ce qu'il avait pu imaginer. Sur les 800 membres de la chambre haute, un grand nombre, suivant en cela l'exemple des lords, retirés sur leurs terres, ne venaient plus à Pesth que de loin en loin, si même ils y apparaissaient. Mais, à la nouvelle du projet Tisza, ce fut une véritable levée d'armes ; de tous les points du royaume, cédant facilement aux objurgations du parti catholique, si nombreux et si puissant d'ailleurs à la chambre haute, les magnats accoururent en foule, doublement heureux, en faisant échec au ministre libéral qu'ils détestaient, de faire échouer du même coup une ré-

forme qui froissait tout à la fois leurs préjugés de caste et leurs sentiments religieux.

Le résultat de cette « mobilisation » ne pouvait être douteux : deux fois présenté, deux fois le projet fut rejeté. Mais M. Tisza ne se tint pas pour battu ; n'ayant pu briser la résistance de la chambre des magnats, il ne craignit pas de porter la hache sur cette institution depuis si longtemps respectée, et il demanda hardiment la réforme de cette Table.

Son projet, très habilement combiné, comprenait quatre sortes de dispositions.

Un certain nombre de grands seigneurs autrichiens, possédant à la fois des fiefs en Cisleithanie et en Transleithanie, avaient à la fois aussi le droit de siéger à la chambre des seigneurs d'Autriche et à la Table des magnats. Le patriotisme hongrois, ombrageux et défiant, ne voyait pas sans colère des étrangers s'immiscer dans les affaires particulières aux Magyars ; pour rendre populaire sa réforme, il suffit à M. Tisza de feindre de la diriger en première ligne contre ces étrangers. Désormais, le cumul sera interdit et ceux qui en avaient joui jusque-là seront mis en demeure d'opter dans un très bref délai.

Pour remplir les vides creusés par cette option, un certain nombre de pairs à vie seront créés, et 30 le seront immédiatement par le Roi ; con-

cession habile faite au part centraliste et unitaire, mais qui ne pouvait froisser les susceptibilités hongroises, puisque ces pairs, élus de la Royauté, il est vrai, seront nécessairement des Magyars.

Jusque-là, les représentants des Églises romaine et grecque avaient seuls accès à la Table des magnats, à côté d'eux prendront place désormais les dignitaires des églises réformée et luthérienne, premier échec au parti catholique, si fier de sa récente victoire.

Enfin, un coup droit allait être porté à ces magnats, dont l'insolite empressement à venir reprendre leur siège depuis longtemps abandonné, avait amené le rejet du projet ministériel. A l'avenir, nul ne pourra entrer à la chambre haute, s'il ne justifie d'une contribution foncière supérieure à 3.000 florins.

Tous ces magnats, suffisamment riches pour vivre sur leurs terres, mais non pour subvenir au train de vie dispendieux de la capitale, ne pourront plus, sur un signe, accourir à Pesth. L'hérédité pourtant ne se trouve pas directement atteinte, et c'est là que gît la véritable originalité du projet Tisza. En principe, tous les magnats restent membres héréditaires de la chambre haute; mais, s'ils gardent leur titre, ils en perdent l'exercice. Leur droit ne meurt point cependant; il sommeille seulement et il pourra

se réveiller : le jour où le cens requis sera atteint, ils reprendront leur siège, qu'ils n'auront jamais cessé nominalement de conserver.

Ce projet de réforme fut intégralement adopté. Désormais, la manœuvre qui avait si bien réussi en 1885 ne pourra plus se renouveler. Pourtant, le débat ouvert cette année-là sur la question sémite, n'est pas encore épuisé. A l'heure où nous écrivons ces lignes, M. Wekerlé, qui avait repris le projet Tisza sur les mariages mixtes, en y adjoignant d'autres réformes politico-ecclésiastiques non moins importantes, n'a pu complètement triompher de l'hostilité des magnats, et il a dû se retirer ; mais son successeur a adopté son programme, et le triomphe définitif du libéralisme en Hongrie n'est plus qu'une question de temps. Si la Table des magnats s'obstine à repousser les réformes démocratiques, c'est son existence même qu'elle jouera. Le principe de l'élection ne demande partout qu'à s'affermir, et, dans un avenir plus ou moins lointain, une chambre haute élue par les comitats pourrait bien remplacer la chambre héréditaire. On aurait ainsi, à côté de la Table des ordres, issue de la loi du nombre, un sénat représentant des fractions territoriales : le comitat, en effet, est plus qu'une expression géographique, plus même qu'une division administrative, ce n'est peut-être pas un État, mais c'est

quelque chose d'approchant, et rien n'empêcherait de le prendre pour base du recrutement sénatorial. En rejetant les réformes impérieusement réclamées par l'opinion publique, la chambre des pairs de la Restauration s'est suicidée elle-même, et, dans sa chute, elle a entraîné la cause de l'hérédité.

Que la chambre des magnats y réfléchisse !

AUTRICHE.

Avec l'Autriche, nous arrivons à des États où le pouvoir législatif, théoriquement et constitutionnellement, est aussi divisé en deux chambres, mais où les deux assemblées, composées d'une façon presque aussi aristocratique l'une que l'autre, méritent, à peu près au même degré, le titre de chambre haute.

En outre, l'hérédité cesse d'être le mode exclusif de recrutement ; des membres de droit, des membres nommés par le Souverain ou élus par certains ordres ou certaines corporations, pénètrent à la chambre haute. En Angleterre, en Hongrie, nous avons déjà signalé des membres élus : les lords, représentants de l'Écosse et de l'Irlande, les élus de la diète de Croatie ; mais, dans ces deux pays, le principe n'a fléchi, nous l'avons dit, que sous de pressantes nécessités politiques.

Déjà, cependant, la pairie à vie s'est introduite à la chambre des magnats lors de la réforme Tisza, dans une mesure restreinte il est vrai.

Dans les chambres hautes que nous allons étudier maintenant, nous serons véritablement en présence d'une hérédité mitigée, de sénats éclectiques.

La chambre des seigneurs autrichienne, d'après la loi fondamentale du 21 décembre 1867, comprend tout à la fois des membres de droit, des membres héréditaires et des membres à vie.

Sont membres de droit : les princes majeurs de la famille impériale, les archevêques et évêques ayant le titre de princes de l'empire.

Sont membres héréditaires : les chefs des familles nobles possédant des propriétés rurales importantes, les représentants, en un mot, de la richesse terrienne.

Sont enfin, membres à vie, tous ceux qui, par leur mérite dans les lettres, les sciences ou les arts, ont attiré sur eux l'attention du Souverain.

Quant à la deuxième chambre ou reichsrath, le droit de suffrage y est tellement restreint, qu'elle ne saurait être considérée comme une chambre populaire : les députés sont nommés par les riches propriétaires, les chambres de commerce, les communes et les grands industriels.

Entre ces deux assemblées, d'une composi-

tion également aristocratique et représentant les mêmes intérêts, les chances de conflit sont bien peu probables. Nous sommes loin, on le voit, de cette chambre unique élue par le suffrage universel en 1848.

Comment le peuple a-t-il pu s'accommoder d'une constitution aussi peu démocratique? C'est ce qu'il est difficile de comprendre au premier abord.

Ce qu'il y a de certain, c'est qu'elle a reçu l'adhésion du parti catholique et que, d'autre part, le parti libéral l'a acceptée, sinon avec enthousiasme, du moins sans trop de répugnance. Le même sentiment, la peur du fédéralisme, a, en effet, réuni ces deux partis dans une action commune. L'Église catholique a compté sur l'unitarisme pour faire prédominer la religion romaine en Autriche; une réunion de prélats a même déclaré que « le fédéralisme était un reste du paganisme, la différence de langues étant une conséquence du péché et de la chute de l'homme ». D'un autre côté, le parti révolutionnaire mais unitaire, hanté de la crainte d'un sénat fédéral où les Tchèques, peut-être, pourraient disposer de la majorité, a mieux aimé, pour conjurer le péril, accepter une constitution réactionnaire.

Ces circonstances toutes spéciales peuvent seules expliquer comment cette constitution est

encore debout et pourquoi, d'ici longtemps sans doute, elle ne sera pas modifiée.

CHAMBRES HAUTES GERMANIQUES

Sous cette dénomination nous comprenons les chambres des seigneurs de Prusse, de Bavière, du Wurtemberg, du grand-duché de Bade et de la Saxe. Ces assemblées présentent, d'ailleurs, de nombreux points de ressemblance avec la chambre haute de l'Autriche, ce qui nous dispensera d'insister longuement sur elles.

PRUSSE. — A côté du landtag élu par le suffrage à deux degrés, existe une chambre des seigneurs organisée par une ordonnance de 1854. Elle offre le mélange de l'hérédité, de la nomination par le Roi et de l'élection.

Dans un premier groupe, on peut ranger les chefs de quelques anciennes familles auxquelles l'hérédité a été reconnue et aussi les standesherren, les descendants de vingt-huit familles autrefois princières, aujourd'hui « médiatisées », c'est-à-dire, pour traduire en bon français ce délicieux euphémisme germain, dépouillées de leur souveraineté.

Une deuxième catégorie comprend les membres nommés par le Roi sur présentation. Jouis-
sent d'ailleurs du droit de présentation : la classe des comtes possesseurs de fiefs, celle des

grands propriétaires fonciers, les neuf universités, les chapitres des trois cathédrales et les conseils municipaux des villes auxquels ce privilège a été octroyé.

Enfin, sont dispensés de toute élection préalable les membres appelés à siéger par la volonté du Roi et certains hauts fonctionnaires. Les princes de la famille royale ont également accès à la chambre des seigneurs, mais ce n'est pas pour eux un droit absolu : le Roi, craignant sans doute de rencontrer chez eux un duc d'Orléans, voire un Philippe-Égalité, s'est réservé le droit de les désigner nominativement.

Pour être la plus récente des constitutions germaniques, la constitution prussienne n'en est pas moins la plus aristocratique : nous allons voir ce caractère s'atténuer graduellement en Bavière, en Wurtemberg, à Bade et surtout en Saxe.

BAVIÈRE. — La chambre des seigneurs date de 1818.

Ici apparaissent de véritables membres de droit : les princes de la maison royale, les deux archevêques, le président du consistoire protestant et un évêque, celui-ci désigné par le Roi.

Les membres héréditaires sont, comme en Prusse, les représentants de ces familles médiatisées en 1806 par Napoléon, lorsque, pour se

faire un allié de l'électeur de Bavière, il lui tailla un royaume.

Siègent aussi à la chambre des seigneurs les membres nommés par le Roi, « soit comme membres héréditaires, soit à vie, en considération de services éminents rendus à l'État, de leur naissance ou de leur fortune ». En aucun cas, d'ailleurs, le nombre des membres à vie ne pourra dépasser le tiers des membres héréditaires, et l'acte constitutionnel ajoute : « D'ailleurs, l'hérédité ne sera accordée qu'aux propriétaires fonciers nobles possédant des biens fonds sur lesquels sont fondés des fiefs ou des fidéicomis payant 300 florins d'impôt foncier, et sur lesquels est établie une succession par ordre de primogéniture ».

Ce dernier paragraphe trahit la préoccupation qui l'a inspiré. On a voulu fortifier l'hérédité, et, dans ce but, toutes les précautions ont été prises pour la faire à sa naissance coexister avec la fortune, et pour retenir dans l'avenir cette fortune entre les mains des héritiers investis à leur tour de l'autorité législative.

En Wurtemberg nous trouvons une constitution sensiblement pareille; mais, tandis qu'en Bavière les dignités ecclésiastiques donnent accès à la chambre des seigneurs, c'est ici à la chambre basse que l'élément religieux trouvera sa représentation. A la différence aussi de la

Bavière, les catholiques constituent la minorité, 500,000 contre 1,300,000 protestants; c'est ce qui explique que, parmi les 94 députés, on compte les 6 surintendants généraux de l'église protestante et 3 dignitaires seulement de l'église catholique. D'ailleurs, les deux chambres ont une composition presque identique, et l'ordre équestre est largement représenté. Font partie de cet ordre, qui nous reporte par la pensée aux premiers âges de Rome, tous les possesseurs de biens équestres ou « rittergut », qu'il suffit d'acheter à beaux deniers comptants; l'influence de la fortune l'emporte donc ici sur celle de la naissance.

Les deux assemblées réunies constituent la diète, laquelle n'est convoquée, d'ailleurs, que tous les 3 ans.

Dans le grand-duché de Bade, la chambre des seigneurs, organisée le 22 août 1818, présente le mélange de combinaisons multiples.

Sont membres héréditaires les princes de la maison royale et les chefs des familles médiatisées, comme en Bavière, par Napoléon, à la même époque et dans le même but.

L'évêque de Fribourg est membre de droit.

Parmi les membres élus, on compte huit délégués de la noblesse terrienne nommés pour huit ans, et soumis au renouvellement partiel tous les quatre ans; deux délégués nommés

pour quatre ans par les universités de Fribourg et de Heidelberg; enfin, huit membres peuvent être désignés par le grand-duc, sans distinction de rang et de naissance.

Cette constitution nous apparaît donc comme plus libérale que la précédente: l'élection y tient une place assez considérable, et l'arbitraire du souverain ne peut plus s'exercer que dans un domaine restreint.

En Saxe, la pairie héréditaire n'existe même plus, sauf pour les princes de la maison royale.

Le droit de nomination est limité à dix membres, qui doivent être nécessairement choisis parmi les propriétaires de biens équestres. Ces derniers ont, d'ailleurs, accès aux deux chambres, selon l'importance de leur fortune.

Prennent place à la chambre des seigneurs douze représentants de cet ordre équestre élus à vie par leurs pairs et pourvus d'un revenu foncier d'au moins 2,000 thalers, soit 7,500 fr. A la chambre basse, le cens est notablement inférieur, et il suffit de 600 thalers.

Les seigneurs ne sont représentés que par cinq chefs de familles médiatisées en 1806 et élus également par leurs pairs.

Les bourgmestres des huit villes principales du royaume, un délégué de l'université de Leipzig, deux prélats protestants, deux députés des fondations protestantes et un député d'une

fondation catholique complètent la bigarrure de cette assemblée.

Avec la Saxe, nous avons terminé l'étude rapide et, partant, un peu sèche des chambres hautes germaniques.

Quelque surannées qu'elles soient, ces institutions se maintiennent pourtant; leur rôle quelque peu effacé les protège contre l'esprit réformateur. Le peuple, d'ailleurs, n'a-t-il pas pour se faire entendre la tribune du reichstag élu par le suffrage universel? Et puis les chambres hautes germaniques, si aristocratiques soient-elles, ne sont-elles pas l'affirmation vivante de la réalité de ces pays, en tant qu'États? En les contemplant, les peuples peuvent oublier un instant l'œuvre de 1866. La Prusse n'est-elle pas là dans l'ombre prête à étendre sa main sur ces assemblées, derniers vestiges de l'indépendance des peuples? Sans doute, ces peuples se détachent de jour en jour des évêques et des nobles; mais ils saluent en eux les représentants de ces nationalités que le Chancelier de fer a pu réunir, qu'il n'a pu cependant parvenir à briser.

JAPON

Si de l'Allemagne nous passons au Japon, là, aux limites les plus reculées de l'Extrême-Orient, nous nous trouvons en présence d'une

constitution toute neuve, fidèlement copiée sur les constitutions germaniques, et que l'on pourrait croire éclore sur les rives de l'Elbe ou du Rhin.

La légende, nous n'osons pas écrire l'histoire, raconte que le premier empereur du Japon reçut des mains de son grand-père, qui n'était autre que Dieu lui-même, une épée et un miroir.

L'épée, si longtemps endormie au fond des temples, en est enfin sortie, et le Céleste Empire a pu sentir la vigueur de ses coups sur les rives du Yalu et autour des remparts de Port-Arthur.

Quant au miroir, c'était bien là le cadeau qui convenait à ce peuple pour symboliser son prodigieux instinct d'imitation, sa fièvre à copier, jusque dans leurs moindres détails, les institutions européennes.

On assiste depuis 1870, au Japon, à une véritable métamorphose. Jusque-là fermé aux Occidentaux, il semblait devoir rester, comme la Chine, réfractaire aux idées modernes. Peu à peu, cependant, une aristocratie intellectuelle s'était formée; avec une véritable passion, elle s'était vouée à l'étude de la littérature et des institutions européennes. Par elle, Rousseau, Montesquieu, Stuart Mill, étaient traduits et commentés.

Le 18 octobre 1881, le mikado déclarait solennellement que dans neuf ans il convoquerait un parlement national. Le ministre Ito, l'instigateur et le directeur à la fois de la guerre actuelle, était chargé d'élaborer une constitution, et, semblable à ces législateurs ambulants qui allèrent en Grèce recueillir les lois qui devaient servir à la rédaction des Douze Tables, il partit aussitôt pour l'Europe avec mission d'étudier les constitutions des peuples considérés comme étant d'une civilisation plus avancée. L'Allemagne surtout fut l'objet de son admiration, et il revint à Yeddo avec un parlement à l'image de ceux de Stuttgart, de Munich et de Berlin.

Son premier soin fut de réorganiser entièrement la noblesse et de la diviser en ducs, marquis, comtes, vicomtes et barons ; la marine eut ses amiraux ; l'armée son feld-maréchal, et l'Europe, que les noms du comte Oyama, du feld-maréchal Yamagata avaient d'abord fait sourire, a été forcée bientôt de reconnaître que ces titres pompeux étaient du moins glorieusement portés.

Cette refonte de la noblesse était nécessaire, puisque sur elle reposait le recrutement même de la chambre haute.

La constitution du 11 février 1890 reconnaît et proclame la nécessité de la dualité des chambres.

L'influence de la chambre basse, élue au suffrage restreint avec des conditions de cens assez rigoureuses, est assez minime en face d'une chambre haute composée d'hommes jouissant pour la plupart d'une grande autorité.

Pour le recrutement du sénat, nous trouvons utilisées, et assez habilement mélangées d'ailleurs, l'hérédité, l'élection et la nomination.

Les princes de la famille du mikado, les ducs et les marquis viennent au sénat par droit de naissance ; leur haute situation dans la hiérarchie sociale a paru nécessiter l'hérédité du mandat législatif. Tout au contraire, ceux qui constituent ce qu'on pourrait appeler la noblesse inférieure, les comtes, les vicomtes, les barons (tels les chevaliers allemands), envoient au sénat des délégués élus pour sept ans. Tous les sept ans aussi, chacun des 43 départements qui composent aujourd'hui l'empire du Soleil Levant nommeront un sénateur élu par les 15 contribuables les plus imposés au rôle des contributions directes. Enfin le mikado jouit également du droit de nommer qui il lui plaît à la chambre haute ; le plus souvent ses choix, il faut le reconnaître, ont été la récompense du mérite et du talent, et se sont exercés avec une grande impartialité et un véritable souci des intérêts du pays. Son pouvoir pourtant n'est pas absolu, son droit de nomination illimité : il ne peut créer des séna-

teurs qu'à la condition que les deux dernières catégories, membres nommés par lui et membres nommés par les contribuables, ne dépassent pas le nombre des sénateurs formant les trois premières, l'aristocratie de naissance devant toujours avoir le pas sur l'aristocratie de l'argent et sur l'aristocratie du talent.

Telle qu'elle est, cette constitution, pour n'être pas très originale, nous a paru cependant intéressante ; le pays a paru d'ailleurs s'accommoder de cette adroite adaptation des constitutions germaniques. Avec ses imperfections, elle constitue pourtant un pas de géant fait par le Japon dans la voie de la liberté et de la civilisation. Le Japon n'a pas eu à se repentir d'être entré résolument dans la voie du progrès, et il a déjà recueilli les fruits de son organisation nouvelle.

ESPAGNE

Le sénat, organisé par la constitution du 30 juin 1876, présente au plus haut degré ce caractère d'éclectisme que nous avons tout particulièrement signalé déjà au Japon et dans les États allemands. On peut dire qu'il est le résumé, la synthèse, en quelque sorte, des systèmes nés dans la péninsule Ibérique d'incessantes révolutions.

Issue du soulèvement national de 1812, l'assemblée de Cadix, qui avait combattu les hommes de 1789, dut pourtant leur emprunter leurs principes : les privilèges féodaux furent abolis ; la torture, dans ce pays même où naquit l'inquisition, fut supprimée, la souveraineté du peuple proclamée, et une assemblée unique, en face d'un Roi armé d'un *veto* purement suspensif, fut instituée.

Dès son retour en Espagne, le premier acte de Ferdinand VII, qui, en 1814, écrivait « que les faits accomplis méritaient son approbation royale », fut un refus de reconnaître cette constitution « anarchique, séditieuse, basée sur les principes de la Révolution française », et il décréta la peine de mort contre « quiconque oserait exciter qui que ce fût à son observation ».

Les efforts du parti libéral échouèrent tant que vécut Ferdinand VII. En 1820, une émeute éclata aux cris de vive la constitution de 1812, et imposa au roi une constitution plus libérale. Le pouvoir absolu fut rétabli grâce à l'intervention des armes françaises, contre laquelle s'était élevée en vain l'éloquente protestation du député Manuel.

A la mort de Ferdinand VII, survenue en 1833, sa veuve, Marie Christine, qui exerçait la régence au nom de la jeune reine Isabelle, vivement combattue par la noblesse coalisée sous le

drapeau de Carlos, frère du roi défunt, se décida à donner quelques satisfactions aux libéraux ; et de ce revirement sortit le statut royal de 1834, dû au poète Martinez de la Rosa. Ce statut établissait deux chambres : une chambre haute, « *Estamento de proceres* », composée par moitié de membres héréditaires et de membres nommés à vie par le gouvernement, et une chambre des députés, « *Estamento de procuratores* », élue pour trois ans par des électeurs au deuxième degré, nommés par les magistrats municipaux et les contribuables les plus imposés.

Mais la constitution n'allait pas plus loin dans la voie des réformes libérales ; l'initiative des lois était réservée à la couronne, et les chambres ne pouvaient délibérer que sur les projets que l'exécutif leur soumettait. « Nous sommes régis, écrivait le poète Lara, par un gouvernement qui ne prend que des quasi-mesures ; nous avons une espérance quasi certaine d'être quasi libres quelque jour. »

Le parti révolutionnaire, qui n'avait pas oublié 1812, ne fut que médiocrement satisfait de cette constitution, et les soldats insurgés en 1836 envahirent le palais de la Grouja, où s'étaient réfugiées la régente et sa fille. Cette émeute amena la révision de 1837. Cette fois, les Chambres obtinrent l'initiative parlementaire : le sénat serait choisi par la couronne sur une

liste de trois candidats présentée par chaque province ; les députés seraient élus par les citoyens âgés de 25 ans jouissant d'un certain revenu ou remplissant certaines conditions.

Cette nouvelle constitution devait-elle être plus respectée, avoir plus longue vie que les précédentes ? « Nouvelle Pénélope, disait le poète Lara, l'Espagne ne fait que tisser et détisser ; personne ne vend sa toile et personne ne fait de toile neuve. »

La lutte se poursuit, en effet, pendant neuf ans entre progressistes et modérés : elle aboutit en 1845 au triomphe des ultras et à une nouvelle révision, réactionnaire cette fois. Le Roi seul aura la nomination des membres de la chambre haute ; ses choix, affranchis de toute condition de présentation préalable, pourront s'exercer sans aucune limitation de nombre ; ils devront seulement se mouvoir dans certaines catégories, assez semblables à celles établies pour la chambre des pairs de la Monarchie de juillet. Les sénateurs d'ailleurs devront jouir d'un revenu de de 3.000 réaux.

En 1868 le trône des Bourbons s'écroule et les maréchaux Serrano et Prim, chefs du gouvernement provisoire, convoquent des cortès constituantes. Malgré les efforts du parti républicain, les monarchistes l'emportent aux élections, et, en 1869, le duc d'Aoste, fils de Victor-

Emmanuel, est couronné roi sous le nom d'Amédée I^{er}. Le sénat, renouvelable par quart tous les trois ans, sera élu désormais par les députations provinciales et les délégués des districts municipaux.

Le règne du nouveau Roi devait être de courte durée. Amédée abdique en 1873 ; un « pronunciamiento » proclame la République. L'année suivante, en 1874, un nouveau « pronunciamiento » en faveur d'Alphonse XII rétablit sur le trône d'Espagne la dynastie des Bourbons, et, le 30 juillet 1876, une nouvelle constitution est promulguée. C'est elle qui régit encore l'Espagne à l'heure actuelle.

Le sénat de 1876 est une combinaison et une refonte des textes de 1834, de 1837, de 1845 et de 1869. Nous y retrouvons encore l'hérédité, mais combien diminuée et pâlie ; son nom même n'est pas prononcé. Les pairs héréditaires sont confondus avec les pairs de droit.

Dans une première catégorie comprenant 180 sénateurs, nous trouvons les princes, fils du Souverain et les grands seigneurs justifiant d'un revenu foncier de 60.000 pesetas. L'élément judiciaire y est représenté par 5 présidents de tribunaux ; l'élément religieux par le Patriarche des Indes et 11 archevêques ; enfin l'élément militaire, si important en Espagne, cette terre classique des « pronunciamientos », qui vit fleurir

les Serrano, les Prim, les Cabrera, les Martinez Campos, où une querelle entre officiers et journalistes vient d'amener la chute d'un ministère, y est représenté par 9 officiers généraux.

Le roi, d'ailleurs, peut nommer des sénateurs à vie, choisis dans certaines catégories : là encore nous trouvons en première ligne les officiers généraux et les évêques, puis les ambassadeurs, les ministres, les membres des tribunaux civils et maritimes, de la cour de cassation, du conseil d'État, les députés plusieurs fois réélus, les professeurs des universités, etc.

A côté de ces 180 membres prennent place 180 sénateurs soumis à l'élection : 30 sont délégués par des unités corporatives, 9 par le clergé, 6 par les académies, 10 par les universités, 5 par les sociétés économiques ; 150 enfin sont élus par les délégués des députations provinciales, sortes de conseils généraux, et ceux des ayuntamientos ou conseils municipaux. Le quart des conseils municipaux seul concourt à l'élection, les trois autres quarts du collège étant formés par les contribuables les plus fort imposés de la commune.

C'est un système assez analogue, on le voit, à celui proposé en France en 1875 par la commission des Trente. Les électeurs sénatoriaux ne peuvent, d'ailleurs, exer-

cer leur choix que dans ces mêmes catégories imposées à l'arbitraire royal. Renouvelable par moitié tous les cinq ans, le sénat espagnol peut, comme la chambre basse, être dissous par décret.

PORTUGAL

Pendant les guerres de l'Empire et les premières années qui suivirent la chute de Napoléon, le roi Jean VI était resté retiré au Brésil, laissant la régence au maréchal anglais Beresford.

En 1822, la révolution éclata, et une constitution analogue à la constitution espagnole de 1812 fut votée par les cortès. Elle proclamait la souveraineté du peuple, et établissait une assemblée unique. A cette nouvelle, Jean VI, laissant l'aîné de ses fils, dom Pedro, comme gouverneur du Brésil, revint avec son autre fils, dom Miguel, occuper le trône de Portugal. D'un esprit conciliant, ouvert aux idées libérales, le roi ne demandait qu'à gouverner selon les principes constitutionnels; mais il avait compté sans les intrigues de son fils dom Miguel. Bientôt ce dernier, jetant le masque, soulevait une partie des troupes, entraît vainqueur à Lisbonne, et forçait son père à rétablir le pouvoir absolu.

Pendant ce temps, dom Pedro acceptait la couronne du Brésil, qui lui était offerte.

A la mort de Jean VI, survenue en 1826, dom Pedro, craignant d'alarmer les sentiments d'indépendance de ses sujets brésiliens, renonçait à la couronne de Portugal en faveur de sa fille dona Maria, et dotait ce pays d'une constitution libérale, avec le pouvoir législatif confié à deux chambres, l'une élective, l'autre nommée par la couronne. Dom Miguel, son frère, devait exercer la régence au nom de dona Maria. Mauvais oncle et mauvais tuteur, comme il avait été mauvais fils, celui-ci se révolte, viole la constitution, détrône sa pupille et se fait proclamer roi absolu. Une guerre fratricide éclate alors entre dom Pedro et dom Miguel et, du même coup entre le régime absolutiste et le régime libéral et constitutionnel. Dom Pedro accourt en Europe pour reconquérir le trône de sa fille, et, appuyé par les sympathies de la France et de l'Angleterre, parvient à arracher la couronne à l'usurpateur, qui capitule (1834) à Evora-Monte.

La charte de 1826 est rétablie. Trois partis se disputent alors le pouvoir : les partisans de dona Maria ou chartistes, ceux de l'usurpateur dom Miguel, qui prennent le nom de légitimistes, et les admirateurs de la constitution démocratique de 1822, les septembristes. Successivement vaincus et vainqueurs, chartistes et septembristes se réconcilièrent en 1842, et fondèrent par

leur union un grand parti national, sous le nom de parti de la régénération.

Depuis lors, les cortès se composent de deux chambres : une chambre des députés, élue par tous les citoyens acquittant un cens de 1,000 reis (5 fr. 55), c'est-à-dire au suffrage quasi universel.

Le sénat comprend en première ligne des pairs héréditaires : le maintien de l'hérédité législative a été précisément la principale concession faite par les septembristes en gage de réconciliation nationale. Un moment débarrassée de ses adversaires les plus nombreux et les plus acharnés, de ces hommes qui avaient un moment réalisé, en 1822, leur idéal d'une chambre unique et populaire, l'hérédité n'a pas tardé à se retrouver menacée. En 1878, une réforme l'a singulièrement restreinte et limitée ; désormais, elle n'aura plus l'énergie de passer d'une ligne dans une autre : à défaut de descendants directs dans une famille, l'hérédité s'éteindra. De plus, pour que le fils du pair héréditaire puisse venir réclamer l'héritage législatif, il devra lui-même rentrer dans certaines catégories comprenant les plus hautes fonctions de l'État, et produire un diplôme d'instruction supérieure délivré par l'université de Coïmbre. Ainsi, on a voulu empêcher la noblesse de s'endormir et de s'éteindre dans l'égoïsme et l'isolement, l'obliger, sous

peine de déchéance, à prendre part à la vie de la nation.

Des pairs à vie peuvent aussi être créés par la couronne, mais toujours dans des catégories soigneusement déterminées.

Enfin, les archevêques et les évêques sont nombreux au sénat portugais, et les pairs religieux nous apparaissent peut-être comme les plus inattaquables. Il ne faut pas oublier, en effet, que toutes les constitutions portugaises, même la constitution révolutionnaire de 1822, ont reconnu le catholicisme comme religion d'État : l'exercice public de tout autre culte est sévèrement proscrit ; les dissidents ne peuvent même professer leur foi que dans des édifices dont la forme ne puisse en rien déceler l'affectation. Le clergé prend une part active aux luttes électorales. On parle souvent en France de « pression cléricale », que dirions-nous si, comme en Portugal, les élections des députés se faisaient dans les églises mêmes ?

Le sénat portugais nous apparaît donc, en somme, comme assez aristocratique, puisque nulle place n'y est faite à l'élection. Il est vrai que le suffrage populaire ouvre les portes de la chambre basse ; mais, depuis quelques années, un véritable vent de réaction souffle sur le Portugal ; tout récemment encore, le cens électoral a été considérablement relevé, la liberté

d'association détruite, la presse soumise à un régime d'exception, et aujourd'hui, plus que jamais, il est difficile d'espérer pour un avenir prochain, le triomphe en Portugal des idées et des principes démocratiques.

Avec le Portugal, nous avons épuisé la liste des États où se maintient encore l'hérédité. Longtemps populaire pour s'être confondue, comme en Angleterre, avec la cause de la liberté ou, comme en Hongrie, avec celle de l'indépendance nationale, partout elle nous apparaît se débattant dans une irrémédiable décadence, et sa disparition n'est plus qu'une question de temps. Il serait pourtant injuste de nier les réels services qu'elle a rendus, les incontestables avantages qu'elle pourrait encore présenter.

Le pair héréditaire, appelé à siéger en vertu de sa naissance, affranchi de toute investiture royale ou populaire, conserve sa pleine indépendance vis-à-vis de la Couronne aussi bien que des électeurs. Dégagé de toute préoccupation, libre de tout engagement, de toutes ces petites considérations qui sont, selon le mot de Voltaire, le tombeau des grandes choses, il peut toujours voter selon sa conscience, conformément aux véritables intérêts de l'État, à ces intérêts permanents si souvent sacrifiés à d'éphémères engouements.

C'est en Angleterre surtout que se sont révélés

les avantages de la pairie héréditaire, que les lords ont fait le plus souvent preuve d'abnégation et d'indépendance. Tandis que la Révolution française et ses principes ne trouvaient aux communes que des contempteurs acharnés, Lord Stanhope se dépouillait lui-même de la pairie, et faisait de ses deux fils un maçon et un tanneur. Aux communes aussi, tous les sièges furent longtemps occupés par les seuls adeptes des sectes protestants; c'est à la chambre haute seule que les catholiques purent se faire entendre par la voix des lords convertis à leur foi.

L'hérédité, d'autre part, a l'avantage d'habituer dès l'enfance le futur pair à se considérer comme devant être un jour un législateur, à diriger ses études du côté des sciences politiques; elle établit dans les familles une tradition parlementaire; elle constitue une école d'éducation politique.

Et pourtant, nous l'avons dit, l'hérédité est vouée à disparaître : des causes multiples ont concouru à ce résultat.

Longtemps, le pair héréditaire a été le représentant du sol; le seigneur, lord ou magnat, venait au nom de son fief occuper un siège législatif. Peu à peu, par une lente transformation, le seigneur et le fief ont cessé d'être nécessairement associés. Aux États-

Unis et dans les sénats fédératifs dont le sénat de l'Union a été le modèle, c'est le sol lui-même, qu'on nous passe la hardiesse de l'expression, qui a été jeté à la chambre haute, et la souveraineté personnelle s'est effacée entièrement devant la souveraineté territoriale. En Angleterre, au contraire, et dans d'autres pays, c'est la souveraineté personnelle qui l'a emporté, et c'est le writ, plutôt que la possession du fief, qui a ouvert la porte de la chambre haute. La pairie s'est séparée de la richesse terrienne, a tout au moins cessé de ne faire qu'un avec elle. Le capital mobilier est apparu avec ses brusques variations, et la richesse a cessé d'appartenir exclusivement aux détenteurs du sol. En vain s'est-on efforcé de retenir cette richesse dans les familles privilégiées : droit d'aînesse, substitutions, fidéicommiss, majorats, rien n'a pu arrêter la décadence de la noblesse. Successivement, pacifiquement, ou dans des révolutions sanglantes, les peuples ont aboli ces privilèges. L'instruction, cette arme incomparable, jusqu'à la portée d'un petit nombre, est devenue accessible à tous ; l'Europe s'est couverte d'écoles ; des rangs du peuple sont sortis des hommes ne devant rien qu'à eux-mêmes, à leur talent, à leur labeur, et devant eux le prestige de l'aristocratie a singulièrement pâli. Les unités corporatives, évêchés, ordres, paroisses,

toutes ces institutions séculaires ont vu décroître de jour en jour leur importance.

En même temps qu'un nouveau principe, la souveraineté du peuple, la loi du nombre s'est imposée aux gouvernements.

En vain, certains États ont voulu faire la part du feu, faire coexister avec l'hérédité d'autres principes de recrutement, limiter, restreindre même cette hérédité. Les chambres hautes hétérogènes, comme celles de l'Espagne et du Portugal, fruit d'un compromis entre les anciens principes et les théories modernes, par leur composition même sont vouées à l'impuissance, leur retour à l'unité est assuré ; mais nous doutons fort qu'il s'opère en faveur de l'hérédité. C'est qu'en somme les avantages présentés par l'hérédité sont bien souvent illusoires. L'indépendance de la pairie n'est-elle pas plus apparente que réelle ? Le pouvoir n'a-t-il pas à sa disposition, pour vaincre les tentatives de résistance, des titres, des honneurs, des croix et des rubans, tous ces appâts offerts en pâture à la vanité humaine ? Combien de lords ont suivi ces magnifiques conseils donnés par lord Eldon à son petit-fils :

« Laissez-moi graver dans votre esprit quelques vérités importantes, à savoir que, si un
« pair n'honore pas son titre, son titre ne l'honore
« pas ; que les honneurs sont reçus par celui à

« qui on les confère et transmis par lui à ses
« successeurs comme un dépôt très sacré, afin
« qu'ils remplissent fidèlement les uns et les
« autres les grands devoirs qu'en raison de
« leur rang social ils doivent et continueront
« toujours à devoir à leur pays. Si c'est un
« bonheur de recevoir des distinctions qui don-
« nent l'occasion et le moyen de travailler au
« bien public, celui-là est inexcusable qui, les
« possédant, les déshonore, se déshonore lui-
« même en négligeant ces moyens et ces occa-
« sions de travailler au bien public. Croyez-
« moi, un rang élevé est un grand fléau pour
« celui qui le possède et pour les autres, s'il
« n'est pas rendu utile pour lui et pour eux par
« une conduite distinguée pendant toute la vie,
« par cette vertu qu'on a appelée la vraie et la
« seule noblesse, et dont on pourrait dire très
« justement que, sans elle, il peut y avoir une
« noblesse nominale, mais que la noblesse ne
« peut être honorable sans elle ¹. »

Assuré de posséder son siège quoi qu'il fasse, le pair se désintéressera souvent des affaires publiques; il ne paraîtra pas plus à la chambre haute que sur ses terres, qu'il a abandonnées pour mener dans la capitale une vie large et facile, et le pays souffrira de ce double absen-

1. Life of lord Eldon, II, 439.

téisme. La pairie héréditaire sera-t-elle toujours cette école d'éducation politique qui faisait écrire à M. Taine : « Il n'y a que ce haras spécial pour fournir une recrue régulière de chevaux de courses et, de temps en temps, ce coureur admirable qui, dans la lice européenne, gagnera le prix sur tous ses rivaux. »

L'image est belle; mais est-elle vraie? Des masses profondes de la bourgeoisie et du peuple, du haras de la démocratie, des « coureurs » admirables » ne peuvent-ils donc sortir?

SECTION II

NOMINATION

Puisque l'hérédité est condamnée, quel système doit donc la remplacer? Notre conviction profonde, absolue, est que l'avenir appartient au suffrage populaire plus ou moins étendu, plus ou moins direct. Certains États pourtant se sont effrayés d'un si brusque changement, et se sont arrêtés à un autre système, celui de la nomination par la couronne. A première vue, ce système présente les avantages de l'hérédité sans en avoir les inconvénients; il assure l'entrée à la chambre haute d'hommes instruits, ayant fait leurs preuves, choisis pour leur propre mérite, et non plus pour le mérite de leurs ancêtres.

Les Souverains, d'ailleurs, ont adopté sans répugnance un système qui remettait entre leurs mains la composition de la chambre haute, et par là leur permettait de peupler cette chambre de leurs partisans, d'hommes liés au trône par la reconnaissance, et dont ils n'auraient jamais à craindre des velléités d'indépendance.

Il faut bien reconnaître que le droit de nomination absolu, exclusif, sans limites, constitue pour le chef de l'État un privilège quasi exorbitant. Aussi ce droit a-t-il été souvent restreint, obligé de se mouvoir, comme en Italie, dans le cadre de certaines catégories soigneusement délimitées ou, comme au Brésil, par le système ingénieux des candidatures. Nous ne le rencontrons sans mélange et sans entraves qu'en Russie et en Turquie, ces deux pays qui, par leur absolutisme politique, occupent une place à part parmi les nations européennes.

LE SÉNAT RUSSE

En Russie le gouvernement parlementaire n'existe pas ; il n'existe pas davantage de constitution ; le Czar est un souverain autocrate et absolu, et M^{me} de Staël pouvait dire avec vérité au Czar Alexandre : « Sire, vous êtes une constitution. »

Pourtant la Russie possède un sénat, bien différent, il n'est guère besoin de l'ajouter, des chambres hautes que nous avons rencontrées jusqu'ici.

Les nobles ou « barines » désertent de jour en jour les antiques assemblées de leur ordre pour venir coudoyer les paysans ou « moujiks » dans les assemblées populaires, les « zemstvos ». Ces zemstvos sont des sortes d'États provinciaux représentant une étendue de territoire égale à dix ou douze de nos départements français, et où ont accès tous les propriétaires fonciers, même les plus petits et les plus humbles. L'influence de ces assemblées va tous les jours grandissant, et leur compétence, d'abord restreinte à des questions de pur intérêt local, va s'étendant peu à peu aux questions de politique pure.

Leurs décisions sont de deux sortes : les unes, les moins importantes, sont parfaites et exécutoires par elles-mêmes ; les autres, celles qui présentent quelque gravité, doivent, pour être déclarées applicables, obtenir l'approbation du gouverneur du district.

Qu'un conflit s'élève entre les zemstvos et ce gouverneur, comment pourra-t-on le trancher ? C'est ici qu'apparaît une des utilités du sénat russe ; ce sera à ce sénat de trancher la difficulté. Les sénateurs sont nommés par le Czar sans

aucune condition restrictive et, chose anormale contraire à toutes les idées reçues sur la nature du mandat législatif, perpétuellement révocables.

Tribunal suprême où seront portés les appels de toutes les affaires administratives, civiles et pénales, le sénat participe de plus à l'exercice du pouvoir exécutif dont, il n'est en somme qu'une émanation : il procède à la nomination des fonctionnaires, surveille et contrôle l'application des ukases ; il peut même appeler devant lui les ministres et leur demander compte de leur gestion.

Il se divise d'ailleurs en dix sections siégeant : deux à Varsovie, trois à Moscou et cinq à Saint-Pétersbourg.

Une pareille assemblée, dont les membres ne représentent en aucune façon le pays, mais uniquement le pouvoir qui les a nommés, mérite-t-elle vraiment le nom de sénat ?

LE SÉNAT TURC

De la constitution du 23 décembre 1876

Le 7 *zilhidje* (23 décembre) 1876, le sultan Abdul Hamid, sur les conseils du grand vizir Midhat-Pacha, donnait satisfaction au parti des « jeunes Turcs », en promulguant une constitution

consacrant la plupart des idées modernes. La liberté des cultes était proclamée, la liberté individuelle garantie ; la magistrature devenait inamovible, et l'impôt devait être voté tous les ans. Le sultan exerçait le pouvoir exécutif par l'intermédiaire de ministres responsables, il partageait avec deux chambres le pouvoir législatif. La *medjliss-i-meboucan* ou chambre des députés serait élue par les propriétaires remplissant certaines conditions de cens et par certains conseils, électifs eux-mêmes.

La *medjliss-i-aian* ou chambre des seigneurs serait nommée par le sultan, sous cette seule réserve que le nombre maximum des membres de cette chambre haute ne devra jamais dépasser le tiers de la chambre basse.

C'est donc, comme en Russie, au pouvoir exécutif qu'est confiée la nomination des sénateurs ; mais, et en cela le sultan se montrait plus libéral que les Czars, le mandat sénatorial est irrévocable, et, une fois nommé, le sénateur ne peut plus être destitué.

La nomination était, il faut bien d'ailleurs le reconnaître, le seul mode de recrutement possible pour la chambre haute. L'élection, il n'y fallait même pas songer : appliquée même dans une mesure restreinte à la chambre basse, elle apparaissait déjà comme une innovation exorbitante, étant donné l'état des mœurs et l'esprit

politique du pays. Quant à l'hérédité, il était aussi difficile d'y avoir recours : la transmission des titres, des dignités, est chose inconnue en Turquie. L'hérédité du trône, la seule qui soit consacrée, est entendue d'une façon toute différente de la nôtre par les Orientaux ; au lieu de procéder de haut en bas, de suivre la ligne verticale, elle marche horizontalement : ce n'est pas le fils qui succède au père, mais bien le frère ou, à son défaut, le neveu. Avec une semblable conception, que de difficultés le principe de l'hérédité n'aurait-il pas rencontrées dans son application ?

Telle qu'elle était, la constitution de 1876 n'en était pas moins un vigoureux effort fait par la Turquie pour secouer les chaînes du passé, et entrer dans la voie des progrès modernes.

Malheureusement, elle n'a guère eu le temps de porter ses fruits. En 1877, la guerre éclatait entre la Russie et la Turquie, et, en février 1878, le parlement était dissous, l'éphémère constitution de 1876 abolie, et son malheureux inventeur, Midhat-Pacha, prenait le chemin de l'exil.

ITALIE

Système des catégories

Ce système a pour but de remédier au caractère arbitraire que présente la nomination, et il

est incontestable que les hommes qui ont rempli certaines fonctions publiques ou certaines professions élevées présentent des garanties sérieuses de science et de sagesse. C'est une aristocratie qui entrera au sénat, mais une aristocratie du talent qui ne saurait blesser les tendances égalitaires et démocratiques, puisque à la naissance et à la fortune, ces deux sources d'inégalités choquantes, seront préférés la valeur individuelle et le mérite personnel. C'est ce système adopté pour les chambres des pairs de Louis-Philippe, qui était appliqué en Sardaigne depuis le 4 mars 1848 et qui fut étendu, après Solférino, au nouveau royaume d'Italie.

L'article 33 du Statut fondamental de 1848, fidèle reproduction de la loi française de 1831, est ainsi conçu :

« Le sénat est composé de membres nommés à vie par le roi, en nombre illimité, ayant l'âge de quarante ans accomplis et choisis dans les catégories suivantes,

« 1° Les archevêques et évêques de l'État; — 2° le président de la chambre des députés; — 3° les députés depuis trois législatures ou ayant six ans d'exercice; — 4° les ministres d'État; — 5° les ministres secrétaires d'État; — 6° les ambassadeurs; — 7° les envoyés extraordinaires en fonctions depuis trois années; — 8° les premiers présidents et présidents de la Cour de cas-

sation et de la chambre des comptes ; — 9° les premiers présidents des cours d'appel ; — 10° l'avocat général près la Cour de cassation et le procureur général ayant cinq ans d'exercice ; — 11° les présidents des chambres des cours d'appel en fonction depuis trois ans ; — 12° les conseillers de la Cour de cassation et de la chambre des comptes en fonctions depuis cinq ans ; — 13° les avocats généraux et les officiers généraux du fisc (*fiscali generali*) près la cour d'appel en fonctions depuis cinq ans ; — 14° les officiers généraux de terre et de mer. Toutefois, les majors généraux et contre-amiraux devront avoir cinq ans de grade en activité ; — 15° les conseillers d'État en fonctions depuis cinq ans ; — 16° les membres des conseils de division après trois élections à la présidence ; — 17° les intendants généraux après sept ans d'exercice ; — 18° les membres de l'Académie royale des sciences nommés depuis sept ans ; — 19° les membres ordinaires du conseil suprême d'instruction publique après sept ans d'exercice ; — 20° tous ceux qui, par des services ou mérites éminents, ont fait honneur à la patrie ; — 21° les personnes qui, depuis trois années, paient 3,000 livres d'impositions directes, à raison de leurs biens ou de leur industrie. »

Ainsi, dans ces catégories, l'aristocratie héréditaire ne tient aucune place ; l'aristocratie de

l'argent y trouve la sienne sous le n° 21.

On ne peut nier que le système italien ne présente certains avantages, et que les hommes rentrant dans les catégories qu'il énumère présentent de sérieuses garanties de capacité. D'ailleurs, des mesures efficaces ont été prises pour restreindre, autant que possible, l'arbitraire inhérent à la nomination royale. Un seul numéro, le n° 20: « Tous ceux qui, par des services ou mérites éminents ont fait honneur à la patrie », par le vague même de sa rédaction, peut favoriser cet arbitraire. Pour toutes les autres catégories, on exige que les fonctions publiques indiquées aient été remplies d'une façon effective pendant un certain laps de temps, qui varie de trois à sept ans; et, par là, se trouve déjouée cette manœuvre facile qui consisterait à nommer un individu dans une catégorie pour l'élever immédiatement au titre de sénateur.

Cependant, si dans ces catégories seules le Roi a le droit de puiser, dans les limites du moins qui lui sont imparties, ses choix sont absolument libres. Non seulement la représentation peut être inégale pour chaque catégorie, mais, pour certaines, elle peut faire entièrement défaut; et, sans qu'on puisse y voir une illégalité, le Roi pourrait choisir tout son sénat dans deux ou trois catégories à l'exclusion de toutes autres.

C'est ainsi que la première catégorie ne four-

nit plus depuis longtemps de sénateurs ; on trouve les archevêques et évêques sous le n° 1 en tête des catégories ; mais on les chercherait en vain au sénat. Il en sera ainsi tant que le conflit entre le Quirinal et le Vatican ne sera pas apaisé, la papauté ayant recommandé aux catholiques l'abstention politique, protestation muette contre l'annexion des États de l'Église au royaume d'Italie. Il y a quelques années, le père Secchi a décliné les offres d'un siège sénatorial qui lui étaient faites, et tout porte à croire que d'ici longtemps le Roi n'ira plus au devant de nouveaux refus.

Nous avons dit que les sénateurs sont nommés par le Roi ; ceci n'est pas absolument exact, et, dans la pratique, les choix sont arrêtés au conseil des ministres, puis soumis à l'approbation royale. En fait, ce sont plutôt les ministres que le Roi lui-même et personnellement qui influent sur les nominations.

Cette procédure présente ce grand avantage que les ministres, dans leurs choix, doivent se garder de froisser les sentiments de la chambre populaire, les députés pouvant facilement manifester leur mécontentement en interpellant, en renversant au besoin le ministère. Les sénateurs, sympathiques aux ministres et au Roi tout à la fois le sont donc aussi à la majorité de la chambre basse ; et, par suite, les relations entre les

deux chambres doivent être forcément satisfaisantes, les conflits rares et faciles à dénouer.

Pourtant, il ne faut rien exagérer, et, en examinant les choses de plus près, on s'aperçoit bientôt que, le mandat étant viager, la majorité sénatoriale est plutôt faite à l'image des majorités disparues qu'à celle de la majorité actuelle et présente de la chambre basse, que, dès lors, fatalement la chambre haute sera toujours quelque peu en retard sur la chambre des députés, et que l'accord risquera souvent d'être manqué.

Outre les inconvénients généraux inhérents au système de la nomination, et sur lesquels nous reviendrons plus loin, il en existe d'ailleurs de spéciaux aux catégories. Qui nous dit, par exemple, que, dans ces catégories, ce sera toujours le plus honorable, le plus méritant qui sera choisi ? ne sera-ce point plutôt le plus intrigant, le plus ambitieux ? Un sénat ainsi composé sera-t-il populaire, pourra-t-on voir en lui une représentation nationale ? Le peuple aura-t-il, pour des hommes qu'il ne connaîtra guère le plus souvent, le respect et l'affection nécessaires ? L'élection n'est-elle pas infiniment préférable ? Avec elle, l'élu a le grand avantage d'être connu de la masse des électeurs ; chaque circonscription peut procéder à une enquête sur la moralité et sur la valeur respectives des candidats : réunions publiques, professions de foi,

il y a mille moyens de mettre en communication intime candidats et électeurs. Son enquête faite, le peuple prononce en connaissance de cause, et l'élu de la circonscription peut et doit être considéré par la nation comme l'élu du pays tout entier.

Si l'on ne veut pas recourir au seul système rationnel, l'élection plus ou moins directe, qui donc empêcherait, tout au moins comme mesure transitoire, de créer des circonscriptions territoriales qui auraient le droit, toujours dans les limites des catégories légales, de présenter au pouvoir un certain nombre de candidats : on combinerait ainsi le système des catégories avec celui des candidatures, que nous allons voir appliquer au Brésil avant la récente révolution.

Nous devons reconnaître pourtant que le courant en Italie n'est pas de ce côté : le droit de présentation serait plutôt confié à chaque catégorie, remède pire que le mal, à notre avis, puisqu'il transporterait la lutte au sein même des catégories entre des hommes, fonctionnaires et magistrats, dont le caractère ne pourrait que souffrir des compétitions et des intrigues, et cela, au grand détriment des affaires publiques.

ANCIENNE CONSTITUTION DU BRÉSIL

Système des candidatures

Le tempérament à l'arbitraire royal que l'Italie a cherché dans le système des catégories, le Brésil l'avait demandé à celui des candidatures.

On peut concevoir ce nouveau système de deux façons différentes. On peut supposer, en effet, une liste présentée par le pouvoir aux électeurs, ou, tout au contraire, une liste présentée au pouvoir par les électeurs.

Le premier système nous apparaît comme peu rationnel, et de plus, comme éminemment dangereux. Qu'arriverait-il, en effet, si l'électeur, mécontent des candidats qui lui sont proposés, s'abstenait de voter ou votait pour d'autres noms? Quelle serait alors la situation du Roi? Coup d'État ou révolution populaire, telles seraient les seules issues possibles de ce conflit.

Le deuxième système est incontestablement préférable : on peut dire qu'il fait à chacun sa part, qu'il tient la balance à peu près égale entre le roi et le peuple, qu'avec lui le sénat est le résultat de l'accord entre le souverain et la nation.

C'est ce système que nous trouvons dans la constitution octroyée au Brésil par Dom Pedro,

en 1824. Dans chaque province, les électeurs au premier degré justifiant d'un revenu d'environ 612 fr., choisiront des délégués (revenu de 1224 fr.); ceux-ci, à leur tour, présenteront trois candidats (revenu de 4896 fr.), entre lesquels l'Empereur sera tenu de choisir un sénateur.

Mais qui ne voit le vice d'un pareil système? Il est inutile ou insuffisant. Inutile, si les listes sont courtes : l'élection qui donnerait à peu près les mêmes résultats ne vaudrait-elle pas mieux? Insuffisant si les listes sont longues, l'arbitraire de la nomination n'étant plus suffisamment tempéré et limité.

Et puis, n'existe-t-il pas un autre inconvénient. et non le moindre, peut-être? celui de créer beaucoup d'appelés et peu d'élus : au Brésil, pour un satisfait, l'empereur fait deux mécontents. Parmi les évincés, combien s'en jettera-t-il dans l'opposition? C'est peut-être dans ce système vicieux de recrutement sénatorial qu'il faut chercher l'une de ces causes restées peu connues de cette révolution, conspiration de palais plutôt qu'émeute populaire, qui, il y a quelques années, remplaçait, à la stupéfaction de l'Europe, un empereur libéral, ami des lettres et des sciences et que la nation affectionnait, par une république à laquelle personne, semblait-il, ne devait songer.

Après avoir examiné la nomination dans les

États qui l'ont mise en pratique, il nous est permis maintenant de nous demander quelle peut être la valeur théorique de ce système. On ne peut nier qu'au premier abord elle ne paraisse avoir tous les avantages de l'hérédité sans en présenter les inconvénients.

Elle ne heurte pas les principes égalitaires ; avec elle, il est permis de rendre à chacun selon ses œuvres ; la pairie sera la récompense des services rendus à l'État, et la démocratie la plus ombrageuse ne saura s'en formaliser. Le pair n'étant plus assuré, quoi qu'il fasse, de conserver à son fils la pairie, s'efforcera de la mériter, de l'assurer par d'éclatants services à sa descendance. Un sénat nommé à vie suffit d'ailleurs à sauvegarder ces intérêts permanents dont les chambres hautes ont la garde. L'intervention du pouvoir dans la composition du sénat, qui se comprend dans une monarchie, ne paraît pas incompatible avec la forme républicaine : si le législatif peut influencer sur l'exécutif, pourquoi l'exécutif, de son côté, ne pourrait-il influencer sur le législatif ? Les présidents sont souvent investis vis-à-vis des chambres du droit de *veto* ou tout au moins d'ajournement ; ils peuvent exiger une nouvelle délibération, dissoudre même la chambre basse : pourquoi, faisant un pas de plus, ne pas leur permettre de vaincre, par une fournée de pairs, les résistances de la

chambre haute ? Un grand nombre de sénats peuvent se transformer en hautes cours de justice : l'immovibilité, nécessaire pour sauvegarder l'indépendance des juges civils, n'est-elle pas plus nécessaire encore pour des tribunaux politiques !

Enfin, la nomination permettra de placer au sénat des hommes constituant pour le pays de véritables illustrations nationales, mais dénués de toute influence locale, d'un esprit timide ou trop fier pour se livrer aux démarches, aux manœuvres que comporte ce que l'on a appelé la campagne électorale, pour entrer dans ces petites considérations qui, selon le mot de Voltaire, sont le tombeau des grandes choses et qui, le voudraient-ils, ne pourraient peut-être pas trouver en France une circonscription pour les élire.

Voilà le plaidoyer que pourraient prononcer les partisans de la nomination : écoutons maintenant le réquisitoire de ses adversaires.

L'hérédité a parfois pu assurer l'indépendance ; la nomination en est incapable. Nomination et indépendance sont deux termes contradictoires. Quand même le pair ne se laisserait pas séduire par l'appât de nouveaux honneurs, de nouvelles dignités, ne sera-t-il pas lié par la reconnaissance envers le souverain auquel il doit son siège ? Et, s'il abandonne

le Roi, ne pourra-t-on l'accuser de suivre son intérêt personnel et, en fait d'indépendance, de ne pratiquer que celle du cœur ? On a parlé de récompenses mais, en vérité, nous ne sommes pas ici à une distribution de prix : c'est en regardant l'avenir et non le passé qu'il faut nommer les sénateurs ; il s'agit bien moins de faire du sénat un lieu de repos, une sorte de Panthéon des gloires nationales, que d'y placer des hommes actifs, aptes avant tout à leur rôle de législateurs.

Si encore la récompense, si récompense il y a, allait toujours au plus digne ; mais, le plus souvent, il n'en sera point ainsi : les qualités, nous n'osons pas dire les défauts, qui assurent le succès du candidat auprès des électeurs, ne sont-elles pas les mêmes qui réussissent auprès des rois ? Composé par le souverain, le sénat risquera fort d'être un sénat de courtisans. Que de dangers, d'ailleurs, ne présente pas la nomination pour le trône, qu'elle a la prétention de consolider ? Que de mécontents, que d'ambitieux déçus ! Quel sentiment autre que l'indifférence, pour ne rien dire de plus, le peuple éprouverait-il pour des hommes qui ne sauraient être à aucun degré considérés comme ses représentants ? Admettra-t-il surtout que, par une fourrée, le Roi puisse empêcher le vote d'une réforme véritablement réclamée par l'opinion publique ?

Sous la reine Anne, le comte d'Oxford ayant fait une nomination de douze pairs notoirement hostiles aux sentiments de la chambre des communes, vit diriger contre lui une accusation « pour mauvais conseils donnés à la couronne ».

Ces fournées, d'ailleurs, ne sauraient être comparées à la dissolution ; d'un autre côté, le droit de nomination illimitée, en rendant les pairs plus nombreux, diminue d'autant leur autorité. « Les pairs sont si nombreux aujourd'hui, qu'il est impossible de cracher hors de son carrosse sans en atteindre quelqu'un », disait la duchesse de Queensbury après les nombreuses nominations faites par Pitt sous Georges III.

L'intervention de l'exécutif dans le législatif se manifestant par la nomination des sénateurs nous semble un procédé détestable. Dans un certain nombre d'États, le Roi ou le président peut dissoudre la chambre avec l'assentiment du sénat : avec un sénat électif, ils s'appuieront sur l'opinion publique ; avec un sénat nommé, ils se donneront à eux-mêmes leur propre adhésion. Et quant aux fonctions judiciaires, s'il est toujours mauvais de faire un juge d'un homme politique, combien plus suspect encore sera un tribunal à la discrétion du souverain ?

Mauvaise sous tous les régimes, la nomination est pire encore sous la république. C'est

un véritable contre-sens : avec un chef d'État qui pourra changer plusieurs fois pendant la vie du même sénateur, que devient la théorie du soutien donné à l'exécutif, de la fidélité au souverain ?

La nomination ne se comprend que par l'évolution des chambres hautes ; c'est une transition habilement ménagée entre les systèmes aristocratique et démocratique de recrutement. Les peuples ont pu y voir un moment une concession, mais ils ont été vite désabusés. Ils ont compris qu'ils n'ont rien gagné au changement, et qu'ils y ont perdu le peu d'indépendance que l'hérédité permettait aux chambres hautes, et que le Roi seul, enrichi des dépouilles de l'aristocratie, y a trouvé son compte.

Un avantage cependant qu'on ne saurait nier, c'est qu'elle a permis aux États dont l'éducation politique n'est point mûre pour la république d'établir une monarchie constitutionnelle et parlementaire. Les rois, en se réservant une chambre haute dévouée à la dynastie, ont plus facilement accordé au peuple une chambre basse où pourraient se faire jour les aspirations démocratiques. L'ancien principe « *quod principi placuit legis vigorem habet* » a pu céder la place à cet autre : le roi règne, il ne gouverne pas ». La nomination a permis au souverain de gouverner sans en avoir l'air, de faire soutenir

par les pairs ses propres théories, ou combattre celles qui lui semblaient dangereuses sans encourir de responsabilités, sans se découvrir lui-même.

La nomination marque donc une halte dans la voie que les chambres hautes ont à parcourir : à ce point de vue, tout au moins, elle méritait de faire l'objet de notre examen.

SECTION III

ÉLECTION

La nomination, nous l'avons dit, est appelée à disparaître ; prise entre l'hérédité et l'élection, elle n'est qu'une étape dans l'évolution des chambres hautes, une transaction provisoire entre les théories anciennes et les principes modernes ; et l'élection nous paraît, pour obtenir au sénat une représentation nationale fidèle et complète, le seul système possible. Beaucoup d'États l'ont déjà compris. Sous peine cependant d'avoir deux chambres identiques, et dont l'une deviendrait pour le moins superflue, il a fallu s'ingénier à différencier le Sénat de l'autre assemblée, non seulement par des conditions d'âge, de renouvellement partiel et de plus longue durée de mandat, mais par des modifications plus profondes, opérées à la base même du recrutement.

Avoir deux collèges différents pour avoir deux chambres distinctes, tel est le problème qui se pose. Pour le résoudre, deux systèmes principaux ont été employés : Le cens, qui, en donnant la plus grosse part d'influence aux possesseurs de la fortune, aux citoyens les plus riches, doit la donner, semble-t-il, aux plus instruits et aux plus capables. — Le suffrage à deux degrés, sorte de filtre ou de crible, qui ne laisse passer comme sénateurs que ce que la nation a de meilleur.

Ces deux systèmes, d'ailleurs, sont susceptibles de nombreuses variantes.

Ainsi, le cens peut être requis chez l'électeur seul, chez l'éligible seul ou cumulativement chez l'électeur et l'éligible, et c'est le cas du sénat belge de 1831.

On peut cumuler le cens avec le suffrage à deux degrés, comme au landstthing danois.

Le suffrage à deux degrés peut aussi se concevoir de différentes manières : ici le collège sénatorial sera formé d'électeurs au deuxième degré, nommés eux-mêmes spécialement pour la circonstance par les électeurs du premier degré, comme dans la proposition déposée récemment par un député français, M. Guillemet; là, la constitution trouvera une fois pour toutes un collège tout préparé : dans les conseils locaux, les conseils généraux et communaux en

France, communaux et provinciaux en Suède et en Hollande, ou encore en Norvège et en Islande dans la chambre basse elle-même.

Nous ne voulons pas ici apprécier la valeur théorique de ces différents systèmes; nous les retrouverons pour les discuter dans la longue et intéressante controverse d'où sortit le Sénat français en 1875.

Nous allons en parcourir simplement le fonctionnement dans les divers États qui en ont fait l'application à leurs chambres hautes.

§ I^{er}

Le Cens

BELGIQUE

A la différence du Danemark et des Pays-Bas, où le cens et le suffrage à deux degrés se trouvent concurremment employés pour le recrutement de la chambre haute, la Belgique possède un sénat purement censitaire. Annexée d'abord à la France sous l'Empire, puis aux Pays-Bas en 1815, la Belgique ne recouvra son autonomie qu'en 1831, grâce à l'intervention des armes françaises. La constitution qui fut élaborée à cette date prit la fortune pour base du recrutement sénatorial; elle décida que seuls

seraient éligibles à la chambre haute les citoyens acquittant une certaine somme d'impôts directs. Quant au mode d'élection, trois systèmes principaux furent proposés :

Le baron Beyts demandait qu'à l'instar du Brésil, les collèges électoraux présentassent à la nomination royale, pour chaque siège à pourvoir, une liste de trois candidats.

D'après M. Blagnies, l'élection devait être confiée aux conseils provinciaux suivant le mode usité aux Pays-Bas.

Le système qui l'emporta fut l'élection par le même collège électoral que celui de la chambre des députés. La proposition Jottrand, qui consacrait ce principe, fut votée par 136 voix contre 40. Pour être électeur à l'une ou à l'autre chambre, il faudra acquitter un cens variant entre un maximum de 100 florins et un minimum de 20. Dans ces limites, d'ailleurs, une loi ordinaire pourra toujours modifier le cens en tenant compte des variations de valeur du numéraire. La différence capitale entre les chambres résidera dans le cens très élevé requis pour l'éligibilité au sénat : 1,000 florins, somme énorme, si l'on songe au peu d'élévation que présentent en Belgique les impôts directs.

La pénurie de candidats a été le résultat d'un pareil système; obligés d'exercer leurs choix dans un cercle fort restreint d'éligibles, les

électeurs ont dû plus d'une fois organiser une véritable « chasse au candidat », et prier les fonctionnaires de démissionner pour briguer un siège au sénat.

En 1848, le cens de l'électorat a été abaissé au minimum de 20 florins ; mais cette mesure n'a eu aucune influence sur la composition du sénat, le cens d'éligibilité ayant été maintenu au même chiffre. Depuis lors, le minimum ayant été atteint, une simple loi ne pouvait plus suffire pour modifier le système électoral ; il était nécessaire de recourir à la révision, procédure longue et compliquée, puisqu'elle exige l'accord du Roi et des deux chambres, le vote par une majorité des deux tiers et la dissolution immédiate de l'une et l'autre chambre.

En 1870, une première proposition de révision des conditions de l'électorat et de l'éligibilité du sénat, fut rejetée par 73 voix contre 23 ; mais le cens communal fut abaissé de 20 à 10 florins sur la demande de M. Lelièvre, et malgré l'opposition des libéraux de M. Frère Orban.

En 1883, un nouveau projet fut déposé par MM. Defuisseaux, au nom des socialistes, et Janson au nom des libéraux progressistes, qui venaient de se détacher du parti libéral doctrinaire dirigé par M. Frère Orban. Il établissait avec beaucoup de force l'injustice d'un système électoral donnant un total de 120,000 électeurs

pour un pays de 5 millions et demi d'habitants, et demandait l'adoption du suffrage universel.

Les catholiques étaient à ce moment au pouvoir ; M. Frère Orban, reniant dans l'opposition les idées qu'il avait défendues comme président du conseil, déclara alors adhérer au projet. Le nouveau ministre, M. Bernaert, ne fut pas dupe de cette manœuvre ; et, comprenant qu'avec le suffrage universel, le parti libéral se trouverait écrasé entre les masses socialistes des agglomérations urbaines et les masses rurales conservatrices et cléricales, il annonça, à la grande stupeur de ses adversaires, que, lui aussi, se ralliait à la proposition de révision.

Les débats devaient être longs et orageux ; le suffrage universel ne fut voté qu'en 1893, et encore fut-il mitigé par un système de vote plural : certains citoyens pouvant disposer de deux, voire même de trois voix.

Le résultat de la réforme a donné raison à M. Bernaert. Si les socialistes ont vu augmenter notablement le nombre de leurs sièges, les catholiques du moins, considérablement renforcés, disposent désormais d'une écrasante majorité, le parti libéral s'étant trouvé réduit à la portion congrue et comme décapité par l'échec de ses chefs, MM. Janson et Frère Orban.

Tout au contraire, la situation des partis au sénat n'a pas été sérieusement modifiée ; pour-

tant, la nouvelle constitution avait élargi la liste des éligibles en abaissant le cens requis à 1,200 francs, et, d'autre part, avait supprimé toute condition de cens pour les sénateurs élus par les conseils provinciaux.

Depuis la révision de 1893, en effet, tous les membres de la chambre haute n'ont plus la même origine; les uns sont élus directement à raison de la population de chaque province, les autres par les conseils provinciaux, à raison de deux par province ayant moins de 500,000 habitants, de trois de 500,000 à un million, et de quatre au-dessus d'un million.

§ II

Cumul du cens et du suffrage à deux degrés.

DANEMARK.

D'après la constitution acceptée en 1849 par Frédéric VII, le parlement danois ou « rigsdag » était divisé en deux chambres : le « folkething » élu par le suffrage universel et le « landsting » comprenant 66 membres, 12 nommés à vie par le Roi et 54 soumis à l'élection. Le suffrage à deux degrés et le cens d'éligibilité fixé à 200 rixdalers (560 fr.) seulement ne constituaient pas de sérieuses entraves à la représentation

des idées populaires du « landsting ». C'était donc une constitution vraiment démocratique que celle-là : tout citoyen, sans aucune condition de cens, était tout à la fois électeur et éligible à la chambre basse et électeur à la chambre haute.

Malheureusement, la guerre de 1866, la perte du Sleswig-Holstein, nouvelle amputation plus douloureuse encore que les précédentes, faite dans la chair danoise, permirent à l'esprit de réaction de prendre sa revanche. La nouvelle constitution, en effet, quant au recrutement du sénat, marque un pas en arrière sur celle de 1849. L'extension à l'électorat de conditions de cens, jusque-là exigées seulement pour l'éligibilité, en est la meilleure preuve.

Le système inauguré en 1866 pour le landsting est d'une complication extrême ; non seulement le suffrage à deux degrés et le cens s'y trouvent intimement combinés, mais cet amalgame n'est pas uniforme pour tout le royaume ; et, si l'on veut voir un peu clair dans le recrutement sénatorial, il faut l'examiner successivement dans la capitale, dans les autres villes et dans les campagnes.

A Copenhague, le collège électoral comprend deux éléments : 1° des électeurs au deuxième degré, sans aucune condition de cens à raison de 1 pour 120 du premier degré ; 2° des élec-

teurs au deuxième degré, eux aussi, mais élus par les censitaires seuls, c'est-à-dire par tous ceux qui jouissent d'un revenu de 2.000 rixdalers.

Dans les autres villes, le système est légèrement modifié : les électeurs au deuxième degré ne seront plus nommés à raison de la population, mais à raison d'un par paroisse. Quant aux électeurs censitaires, le cens sera pour eux réduit de moitié, de 2.000 à 1.000 rixdalers. Ce ne sont donc que des modifications de détail.

Dans les campagnes, au contraire, l'élection disparaît pour les censitaires ; on adjoint simplement, et en nombre égal, les plus imposés aux électeurs du deuxième degré, système très voisin de celui proposé en France par la commission des trente, lors de l'élaboration des lois constitutionnelles de 1875.

Cette défiance-vis-à-vis des campagnes ne se comprend et ne s'explique que si l'on ne perd point de vue la situation politique et économique du Danemark : à l'inverse de tous les autres pays, l'esprit conservateur domine dans les villes, et l'esprit progressiste dans les campagnes. Le Danemark, en effet, renferme une population presque exclusivement agricole. Point d'usines, de hauts fournaux, de mines comme en Belgique, mais d'immenses pâturages à perte de vue. Comme en Suède et en Norvège, plus nombreuse même, existe en

Danemark la classe des paysans propriétaires.

Alors que les seigneurs, pendant longtemps, n'ont pu arriver à faire reconnaître l'hérédité de leurs fiefs, qui devaient à chaque décès faire retour au Roi pour être à nouveau partagés, les paysans, de bonne heure, ont pu transmettre leurs terres par succession moyennant le payement d'une redevance au seigneur. Bientôt, ces paysans en sont arrivés à se considérer comme ayant sur les terres qu'ils cultivaient un véritable droit de propriété simplement grevé d'une servitude; puis, faisant un pas de plus, ils ont réussi à dégrever leurs terres de cette servitude par le rachat de leurs redevances; et c'est ainsi qu'en 1872, les trois cinquièmes des terres se sont trouvés libres de toutes charges.

Les paysans aisés n'ont point pour cela abandonné leurs compagnons moins fortunés qui n'ont pu opérer le rachat : riches et pauvres ont formé un parti, « les amis des paysans », en face du parti des conservateurs ou des « grands propriétaires ».

Les agitateurs trouveront dans les campagnes danoises un terrain où leurs idées n'auront qu'à tomber pour germer aussitôt; et déjà le paysan socialiste, cette sorte de phénomène dans le reste de l'Europe, n'est plus une exception en Danemark.

C'est ce qui explique ces précautions prises

par la constitution de 1866 contre les campagnes, cette faveur non déguisée pour les villes qui va jusqu'à permettre au citadin riche de voter trois fois à la chambre haute : une première fois comme électeur ordinaire, une seconde fois comme électeur censitaire, une troisième fois comme délégué, soit des censitaires, soit des autres.

Contre une chambre haute composée de cette sorte, les revendications populaires viendront longtemps se briser.

§ III

Élection par les assemblées locales.

1° HOLLANDE.

Dans ce pays, la féodalité a disparu de bonne heure, et la noblesse avec elle ; la bourgeoisie, au contraire, riche, intelligente, éclairée, est devenue la principale classe de la nation ; les communes, les provinces ont vite conquis leurs franchises, leurs privilèges, et des assemblées locales ont été créées. Nulle part peut-être, l'esprit provincial n'est aussi développé qu'en Hollande. Les assemblées où il se trouve comme incarné formaient un collège sénatorial tout trouvé, et il n'est pas étonnant que ce soit la Hol-

lande qui ait la première utilisé en Europe les conseils locaux pour l'élection de sa chambre haute.

En 1798 pourtant, les partisans de la centralisation française imposèrent à la république batave une constitution assez analogue à celle de l'an III, supprimèrent les libertés communales, et brisèrent les antiques divisions provinciales en partageant le territoire en huit départements.

D'abord attribuée à Louis Bonaparte en 1806, puis réunie à la France en 1808, la Hollande ne recouvra son indépendance qu'après Waterloo. Le prince d'Orange monta sur le trône, sous le nom de Guillaume I^{er}.

D'après la nouvelle constitution, le parlement se divise en deux chambres, le sénat et les états généraux méritant presque au même degré le nom de chambres hautes.

Le sénat se compose de 50 membres nommés à vie par le Roi parmi les notables.

Les états généraux sont élus par les états provinciaux, lesquels d'ailleurs se recrutent eux-mêmes d'une façon extrêmement variable.

Cette constitution aristocratique fut vivement attaquée par un professeur à la Faculté de Leyde, Thorbecke, dont les deux ouvrages « L'individu et l'État » et les « Notes sur la constitution » eurent en Hollande un immense retentissement.

Guillaume I^{er} entrevit bien la nécessité d'une réforme libérale, mais il n'osa en assumer la responsabilité; et, profitant des obstacles apportés à son mariage avec une princesse catholique et belge par la constitution même, il abdiqua en faveur de Guillaume II en 1840.

Thorbecke, dans son projet de révision, avait ainsi posé les bases d'une nouvelle constitution, suppression du sénat aristocratique, son remplacement par les états généraux, réorganisation des états provinciaux, création d'une deuxième chambre démocratique.

La constitution de 1848 donna plusieurs satisfactions à ces desiderata; le droit de nomination fut enlevé à la couronne, et le sénat, nommé par le Roi, fit place à un sénat électif. Les provinces, nous l'avons dit, étaient tout naturellement appelées à jouer, dans le recrutement de ce sénat, le rôle des États d'Amérique ou des cantons de la Suisse; leurs assemblées, pour n'avoir pas l'importance des législatures de l'Union, des grands conseils de la confédération Helvétique, sont pourtant investies d'attributions plus considérables que nos conseils généraux.

La loi du 6 juillet 1850, qui les réorganisa, établit un cens électoral variant entre 10 et 160 florins, le même précisément que celui requis pour la chambre basse. Ce sont ces conseils locaux qui éliront les sénateurs choisis dans cha-

cune des onze provinces parmi les plus imposés, de façon à obtenir un éligible par 3,000 habitants environ. Malheureusement, l'indépendance de ces assemblées provinciales n'est pas complète; et, si le Roi a perdu son droit de nomination, il n'est pas cependant sans exercer une grande influence sur la désignation des sénateurs. A la tête de chaque province, en effet, se trouve un commissaire royal avec le titre de gouverneur, et non seulement ce gouverneur a sa place marquée aux assemblées provinciales, mais encore il y exerce le droit de vote. C'est dire que la nomination des sénateurs est à la merci de ce puissant personnage; et, par cette malheureuse intervention du pouvoir exécutif, tout un système se trouve vicié, qui, sans elle, pourrait produire d'excellents résultats.

2° SUÈDE

Dès le temps d'Oxenstiern, nous trouvons en Suède deux assemblées, le sénat et la diète.

Le Sénat, sorte de conseil du Roi, institution oligarchique au premier chef, comprend 25 membres; cinq membres de droit: le sénéchal, le connétable, l'amiral, le chancelier et le trésorier; vingt choisis par le Roi parmi la haute noblesse.

C'est le herre dagar ou assemblée des seigneurs.

La diète, qui ne se réunit que tous les trois ans, présente, avec nos États généraux de France, de nombreux points de ressemblance; mais ici, quatre ordres, et non plus trois, vont être représentés : la noblesse, le clergé, la bourgeoisie et les paysans.

Peu à peu, le sénat vit son influence diminuer au profit de l'autre assemblée, et la diète restait seule en face du pouvoir royal, lorsque Bernadotte monta sur le trône de Suède. On aurait pu croire que le général de la Révolution et de l'empire aurait à cœur d'appliquer à son nouveau royaume les nouveaux principes de gouvernement. Il n'en fut rien. Sans doute, la diète, avec ses quatre ordres, représentait et consacrait des distinctions surannées, constituait un instrument législatif peu facile à manier, rendait presque impossible le vote des réformes. Malgré cela, peut-être faudrait-il dire à cause de cela, Bernadotte trouva excellente l'organisation politique du pays, et déclara ne rien vouloir y changer. En réalité, il y trouvait son compte : « C'est un système très profitable à la couronne », disait-il : la marche lente et compliquée des opérations offre mille combinaisons diverses, dont on profite aisément. Les prêtres sont toujours avec le gouvernement; les paysans ne

font guère que ce qu'on leur conseille; on peut obtenir beaucoup des bourgeois en les caressant. De la sorte, on paralyse l'opposition la plus redoutable, celle des nobles, qui, au reste, ne sont pas difficiles à gagner, seulement il en coûte. »

Le premier ordre, celui de la noblesse, constituait une véritable chambre héréditaire exclusivement laïque. Comme en Hongrie, tous les chefs de familles nobles, plus de 2,000, pouvaient venir y prendre place; mais, comme en Hongrie aussi, un petit nombre seulement, 400 environ, occupaient leur siège d'une façon régulière et effective.

Le clergé comptait 60 représentants : les onze évêques, l'archevêque d'Upsal, le premier pasteur de Stockholm, membre de droit, le reste élu par les diocèses.

La bourgeoisie était représentée par 97 députés. Avaient seuls le titre et la qualité de bourgeois : les marchands, les fabricants, les propriétaires de mines et les magistrats municipaux.

Enfin, la classe des paysans propriétaires, très nombreux en Suède comme en Danemark, 2.500.000 environ, envoyait à la diète 150 députés.

Les inconvénients d'un pareil système politique sont faciles à apercevoir. Les quatre ordres de la diète forment en réalité quatre chambres

délibérant séparément; et c'est là une source inépuisable de conflits.

Dans les pays où il n'existe que deux chambres, l'accord est souvent long et difficile à obtenir. Que sera-ce avec, non plus deux, mais quatre chambres différemment composées, n'ayant ni le même esprit ni les mêmes aspirations, défendant des intérêts souvent contradictoires. Cette quadruple représentation favorise l'esprit de caste étroit et jaloux, creuse le fossé entre les divers éléments qui composent la nation alors que le parlement a pour rôle de les fondre et de les réunir dans une action commune.

Qui ne voit d'ailleurs l'injustice de ce système? Le savant, l'avocat, l'artiste, qui ne sont ni nobles ni bourgeois, ne vont être ni éligibles ni même électeurs à la diète. Et, si l'on donne satisfaction aux nouvelles professions qui vont se créer, aux nouveaux intérêts qui vont se faire jour, si on leur accorde une représentation distincte, les ordres vont se multiplier: ce ne seront plus quatre, mais cinq, six chambres, peut-être plus, et leur influence diminuera en raison même de l'augmentation de leur nombre.

Oscar I^{er}, fils et successeur de Bernadotte, vivement frappé de ces inconvénients, essaya de procéder à une réorganisation de la diète; sa généreuse tentative échoua devant les résistances de la noblesse et du clergé coalisés.

L'œuvre tentée par Oscar I^{er} le fut à nouveau par Charles XV, et ne fut enfin menée à son terme qu'après de nombreuses difficultés. Une première fois, en 1861, Charles XV, devant les résistances qui avaient paralysé la bonne volonté de son prédécesseur, dut momentanément renoncer à son projet. Pourtant, il réussit à créer, à côté des assemblées provinciales, des assemblées locales appelées dans certaines villes *stadsfullmaektige*, analogues à nos conseils municipaux, *landstingen* dans certaines autres, et assez semblables à nos conseils généraux.

Pour être électeur à ces assemblées, il n'était requis qu'un cen très bas, et, dès lors, des milliers de citoyens, jusque-là exclus de toute participation aux affaires publiques, obtenaient le droit de vote. Le but secret de Charles XV était de faire de ces assemblées la base de son futur sénat, de former un collège électoral instruit, rompu aux affaires, capable d'émettre des votes éclairés.

Quelques années plus tard, en effet, en 1866, la Suède jouissait enfin d'un gouvernement moderne, et la nouvelle constitution prévoyait l'existence d'un parlement ou *riksdag* composé de deux chambres : un sénat, le « *landthing* » et une chambre des députés, le « *folstthing* ».

Les membres du *landthing* sont élus précisément par les *stadsfullmaektige* et les *lands-*

tingen ; ils doivent être âgés d'au moins 35 ans, être propriétaires d'immeubles d'une valeur imposable de 80.000 rixdalers (111.000 fr.) ou payer des contributions supposant un revenu de 4.000 rixdalers (5.500 fr.).

Pour le Folsthing, le cens requis est le même chez les électeurs et les éligibles ; les uns et les autres doivent être propriétaires d'un immeuble d'une valeur imposable de 1.000 rixdalers (1.390 fr.), ou tenir à bail pour plus de cinq ans un immeuble rural d'une valeur de 6.000 rixdalers (8.300 fr.), ou encore justifier d'un revenu de 800 rixdalers (1.100 fr.).

Le suffrage à deux degrés est employé pour l'une et l'autre chambre ; cependant, s'il est obligatoire pour le Landsting, il n'est que facultatif pour le Folsthing. Dans chaque circonscription, les électeurs à la chambre basse peuvent choisir entre le suffrage à deux degrés ou le suffrage direct, et, s'ils optent pour ce dernier parti, ils sont liés pour cinq ans par leur décision.

On pourrait croire que, grâce à ce droit d'adoption, le Folsthing doit se recruter d'une façon plus libérale que le Landsting. Il n'en est rien et, par une bizarrerie singulière, contrairement à la pratique universelle des nations, la chambre haute a une base plus populaire que la chambre des députés. C'est qu'en effet, le

cens communal étant beaucoup moins élevé que le cens politique, un grand nombre d'électeurs prennent part aux élections communales et exercent par là même, indirectement mais très certainement pourtant, une grande influence sur l'élection du Landthing, alors qu'ils ne peuvent en exercer aucune sur celle du Folsching. On peut donc être électeur pour le sénat sans l'être pour la chambre des députés, étrange anomalie dont la Suède seule en Europe nous fournit l'exemple.

Quoique encore singulièrement aristocratique, cette constitution rencontra dans la noblesse et le clergé une vive opposition ; elle ne fut même votée par la noblesse que par 361 voix contre 294 ; encore le Roi dut-il, à titre de transaction et pour enlever le vote, promettre que les assemblées particulières de la noblesse et du clergé continueraient d'exister, concession illusoire d'ailleurs : par la force des choses, ces assemblées, en face d'un parlement national, devaient vite perdre toute influence et bientôt tomber dans l'oubli le plus complet.

§ IV

Élection du sénat par la seconde chambre.

1° NORVÈGE

La Hollande et la Suède ont cherché dans leurs assemblées locales un collège sénatorial,

la Norvège, elle, l'a trouvé dans sa seconde chambre même.

D'après la constitution proposée par le Norvégien Falsen et le Danois Adler et adoptée à Eivold le 16 mai 1814, l'assemblée ou « storthing » désigne à chaque session le quart de ses membres pour former la chambre haute ou « lagthing », les trois autres quarts constituent la chambre basse ou « odelsting ». Le lagthing, d'ailleurs, outre ses fonctions législatives, est investi d'attributions judiciaires importantes ; réuni à la Cour suprême, il forme le « rigsret » appelé à juger les causes politiques, et notamment les ministres mis devant lui en accusation par le storthing.

Nous verrons bientôt avec quelle passion, avec quelle partialité cette haute cour norvégienne s'est acquittée de ses fonctions.

L'immixtion de la politique dans le domaine de la justice n'est pas le seul inconvénient, le seul vice de cette constitution. A proprement parler, le lagthing n'est qu'une section du Storthing. Dans l'Europe centrale nous avons vu des états ayant plutôt deux chambres hautes et point de chambre basse ; ici, nous aurons une chambre unique avec tous ses défauts, tous ses inconvénients et avec cette aggravation de plus, que le vice du système se dissimulera sous un dualisme apparent, résultat d'une division purement artificielle.

Comment trouverions-nous au lagthing cette énergie pondératrice qui constitue la raison d'être principale des chambres hautes ? Comment deux chambres, qui ne sont que la reproduction, le dédoublement l'une de l'autre, pourront-elles être animées d'un esprit différent ? Ne seront-elles pas, au contraire, soumises aux mêmes passions, sujettes aux mêmes entraînements ? On peut même résumer les conséquences d'un pareil système dans le dilemme suivant :

Ou bien les sièges au Lagthing ne seront guère recherchés, les députés actifs influents préférant rester à l'odelstthing, et la chambre haute, loin de résister à la chambre basse, sera menée par elle, subira son ascendant et demeurera incapable de remplir la mission qui lui est confiée.

Ou bien, au contraire, le titre de sénateur sera avidement sollicité, et ce seront alors les meneurs du storthing qui entreront à la chambre haute, et, par un phénomène pour le moins bizarre, ce sera la chambre basse qui constituera l'assemblée pondératrice.

D'un système aussi défectueux il ne pouvait sortir que de mauvais résultats : un rapide examen des événements politiques depuis 1814 suffira pour le constater.

A la différence de la Suède, il n'existe guère de noblesse en Norvège ; au contraire, la classe des petits paysans propriétaires, les « gaard-

bruger », est extrêmement nombreuse. Ces gaardbrugernourrissent une haine féroce contre les fonctionnaires ; et, pendant longtemps, leur unique but sera de supprimer tout à la fois les impôts et les fonctionnaires qui les perçoivent. Le storthing est divisé en deux partis irréconciliables : la droite ou parti des fonctionnaires, la gauche ou parti des paysans, qui suit l'inspiration de son « leider » Ueland, un pauvre instituteur de campagne.

La première grande bataille se livra en 1869. Jusqu'alors les membres du conseil d'État (conseil des ministres) devaient être pris en dehors du storthing, et ne pouvaient même pas assister à ses délibérations. Le parti ministériel, la droite, demanda une double réforme, l'introduction, par la suppression de ces prohibitions, d'un véritable régime parlementaire,

Les paysans, loin de voir dans ce projet une concession, y flairèrent un piège ; ils ne virent qu'une chose, c'est que les ministres, qu'ils détestaient, pourraient prendre la parole au storthing, et peut-être influencer par là sur ses décisions, et ils refusèrent énergiquement de voter la réforme. A la mort de Ueland, ils choisirent pour chef un homme, sinon plus dévoué à leur cause, du moins plus instruit, plus éclairé, Sverdrup. A la grande stupéfaction du parti ministériel, le premier soin de Sverdrup fut de

repandre, au nom des paysans. les propositions qu'ils venaient de rejeter ; l'intelligent leader de la gauche avait compris que, du jour où les ministres, jusque-là indépendants du storting, entreraient à l'assemblée, ils seraient ses prisonniers. Les ministres entrevirent aussi le danger, et la volte-face des paysans fut aussitôt suivie d'une autre, en sens contraire, du conseil d'État.

La réforme n'en fut pas moins votée par le storting en 1874, 1877 et 1880, mais toujours inutilement, le Roi ayant refusé de la sanctionner. Après le troisième vote, Sverdrup monta à la tribune, et lut l'article de la constitution, aux termes duquel une proposition votée par trois législatures successives a force de loi, sans avoir besoin d'aucune sanction. Le Roi répondit en appelant M. Christian Salmer à la tête d'un ministère de combat. La lutte allait continuer plus passionnée, plus violente que jamais. Le nouveau ministre demanda et obtint de la Faculté de Christiania une consultation politico-juridique, déclarant que le texte visé par Sverdrup était bien applicable aux lois ordinaires, mais ne pouvait viser les modifications constitutionnelles. A cette solennelle déclaration, le storting répondit par la mise en accusation du conseil d'État devant le rigsret.

Le procès des ministres dépassa en violences

et en arbitraire tout ce qu'il est possible d'imaginer. Le rigsret, avons-nous dit, n'est autre que la réunion du lagthing et de la cour suprême. Jusqu'alors, c'était une règle, qui, pour n'être pas inscrite dans la constitution, n'en résultait pas moins d'une longue pratique, que chaque parti avait droit au lagthing à un nombre de sièges proportionnel à celui qu'il occupait au storthing. A partir de 1883, la minorité fut exclue du sénat par une majorité intolérante, et le principal élément du rigsret se trouva composé uniquement d'hommes ayant déjà combattu avec acharnement les ministres qu'ils allaient être appelés à juger. Pour rendre encore plus certaine la condamnation, pour assurer la prépondérance absolue de l'élément politique sur l'élément judiciaire, une loi vint diminuer notablement le nombre des membres de la cour suprême. Le Roi ayant refusé sa sanction à une loi qui remplaçait les fonctionnaires si détestés des paysans par des administrateurs chosis sur des listes élaborées par les conseils locaux, ce fut un nouveau grief de plus à la charge du premier ministre Salmer, accusé d'avoir encouragé le roi à la résistance.

Après de retentissants débats, où les haines politiques se donnèrent librement carrière, le procès se termina enfin : la plupart des ministres furent destitués, et tous condamnés à des amendes variant entre 15,000 et 8,000 kroners.

Le nouveau cabinet choisi par le Roi, rencontra auprès du parti des paysans, la même hostilité; le parlement, gonflé de ses succès, prenait chaque jour davantage la physionomie d'un tribunal révolutionnaire. Le Roi dut faire sa soumission, sanctionner les lois si longtemps refusées, accepter l'élection des fonctionnaires par les conseils locaux et appeler le chef de la gauche victorieuse, M. Sverdrup, à la tête du ministère.

Depuis cette époque, l'omnipotence du *storting* a toujours été croissant; l'union de la Norvège à la Suède, de plus en plus menacée, peut être brisée d'un jour à l'autre; ce jour-là, la république sera proclamée en Norvège. Mais le pays n'y trouvera pas la tranquillité qui lui fait défaut, s'il conserve le système établi en 1814, ce faux dualisme qui, tout en dissimulant les périls de l'unité, n'en présente pas moins tous les inconvénients.

2° ISLANDE

Nous avons longuement, trop longuement peut-être, insisté sur la constitution norvégienne; c'est que, dans le défilé quelque peu monotone des chambres hautes, nous avons trouvé un principe véritablement neuf, original, séduisant même au premier abord.

Nous avons constaté qu'innover et améliorer sont loin d'être toujours synonymes. C'est pourtant le système norvégien que le Danemark a adopté, au moins en partie, pour l'Islande, dans la « loi du 2 janvier 1871 sur la situation constitutionnelle de l'Islande dans la monarchie ». Le parlement ou « althing » comprend deux chambres. Le sénat se compose de douze membres : six élus par l'althing à la mode norvégienne, et six nommés par le Roi pour six ans.

Ce système, dont nous avons vu ailleurs les conséquences désastreuses, ne paraît pas jusqu'ici avoir eu pour l'Islande de mauvais résultats. Mais, étant donnée la situation toute particulière de l'Islande au delà des mers, le peu d'intensité qu'y revêt la vie politique, il serait téméraire de tirer de ce fait un argument quelconque en faveur d'un système théoriquement mauvais et condamné par une pratique de près d'un siècle en Norvège.



TROISIÈME PARTIE

LE SÉNAT FRANÇAIS

SECTION PREMIÈRE

LES CHAMBRES HAUTES DE 1789 A 1875

§ 1^{er}

La Constituante et la Convention

CONSTITUANTE

Le comité de constitution, saisi de la question de savoir si l'on créerait une assemblée unique ou deux chambres, se prononça nettement contre le dualisme, et le rapporteur, M. de Circé, déclara « que la volonté commune doit faire la loi; que cette volonté ne se montre jamais mieux que dans une seule chambre; tout partage du corps législatif, en rompant son unité, rend impossibles les réformes les plus

salutaires : il introduirait dans le sein de la nation un état de lutte et de combat ; il nous exposerait aux dangers d'une nouvelle aristocratie ».

Le dualisme fut défendu par le ministre Necker, le comte de Lally et Mounier. Le système proposé par ce dernier est particulièrement intéressant à connaître : deux cents sénateurs seraient nommés à vie par le Roi sur la présentation des provinces ; « l'influence du Roi existerait ; mais elle serait modérée, et le sénat ne serait composé que de citoyens choisis ». En somme, le système de Mounier était celui « des candidatures », qui, plusieurs fois proposé en France, ne devait jamais réussir à s'y implanter.

Le grand argument invoqué contre le dualisme se résume dans la déclaration de Rabaud de Saint-Étienne : « La nation est une, sa représentation doit être une. »

Le clergé et la noblesse se prononcèrent presque unanimement en faveur d'une assemblée unique, et le marquis de Sillery déclara que créer une seconde chambre, ce serait retomber « dans ces distinctions humiliantes dont la noblesse française avait fait le sacrifice ».

Le dualisme fut repoussé le 10 septembre par 499 voix contre 89.

CONVENTION

Un nouveau comité fut, sous l'influence des Girondins, chargé d'élaborer une constitution ; le projet girondin ne comportait, lui aussi, qu'une seule chambre. « Les constitutions fondées sur l'équilibre des pouvoirs, avait dit Condorcet, supposent l'existence de deux partis, et le premier besoin de la République française est de n'en connaître aucun », prétention singulière si l'on songe à quel émiettement des partis en arriva la convention. Les Girondins, s'ils repoussaient les deux chambres, admettaient pourtant deux sections, votant, il est vrai, en commun, mais délibérant séparément. La Montagne répondit à ce projet par la mise en accusation du comité pour « atteinte à l'indivisibilité de la république ».

La constitution girondine ne devait pas voir le jour. La convention lui préféra, le 24 juin, une constitution toute différente.

Les assemblées primaires nommaient les députés à raison de un par 40.000 citoyens. Les lois élaborées par la chambre ainsi élue devaient être sanctionnées par le peuple ; de provisoires elles ne devenaient définitives et le vote ne devenait parfait que si, à l'expiration d'un délai

de quarante jours, dans la moitié plus un des départements, le dixième des assemblées primaires n'avait point réclamé.

C'est la mise en pratique des théories de Rousseau : « Toute loi que le peuple n'a pas ratifiée en personne est nulle : les députés du peuple ne sont pas ses représentants, ils ne sont que ses commissaires ; ils ne peuvent rien conclure définitivement. »

Pourtant, cette constitution n'était-elle pas en réalité une constitution dualiste, et la France entière ne pouvait-elle point être envisagée comme une immense chambre haute ?

§ II

Constitution de l'an III

LE DIRECTOIRE

Pour la première fois depuis la Révolution, la constitution comporte deux chambres : le conseil des Cinq-Cents et le conseil des Anciens.

Cette innovation avait rencontré pourtant une assez vive opposition, et le représentant Delleyre s'était fait l'interprète des défiances qu'inspirait le principe de la dualité : « L'établissement de deux chambres est le vœu secret

de tous nos ennemis, le vœu des rois, le vœu des nobles et des prêtres. Les deux chambres sont un séminaire d'aristocratie. La proposition des deux conseils cache à ses auteurs un germe de royalisme couvé par l'aristocratie. »

Ce principe n'en fut pas moins admis à une forte majorité. Il ne faut pas chercher la différence entre les deux assemblées dans le mode d'élection, le suffrage à deux degrés étant obligatoire pour l'une et l'autre chambre, mais dans des conditions différentes de nombre, d'âge et de qualité. Alors que la seconde assemblée compte 500 membres, le conseil des Anciens n'en compte plus que 250 ; alors que 30 ans d'âge seulement sont requis des Cinq-cents, il en faut 40 pour entrer au conseil des Anciens. De plus, tous les Anciens devront être mariés ou veufs.

On a dit que par là les constituants de l'an III avaient voulu accorder au chef de famille représentant de plusieurs individus une influence plus grande qu'au célibataire.

Nous croyons plutôt que cette singulière prescription s'inspire de l'esprit qui a dicté à cette époque tout un ensemble de lois destinées à combattre le concubinage et à réagir contre le relâchement des mœurs, devenu extrême sous la Convention. But louable, sans doute, et que des lois, pourtant, ne sauraient guère atteindre. Il y a longtemps que le « *quid leges sine mori-*

bus » est venu constater l'impuissance des lois caducaires et autres semblables.

L'initiative des lois appartenait exclusivement au conseil des Cinq-cents, le conseil des Anciens ne pouvant qu'approuver ou rejeter les propositions votées par l'autre conseil. Quant au pouvoir exécutif, il était délégué à un Directoire de 5 membres nommés par les Anciens sur une liste présentée par les Cinq-Cents et décuple du nombre des membres à nommer.

Il est difficile de porter un jugement sur l'œuvre de l'an III, et de ce que le dualisme n'a pu sauver la France de la dictature au 18 brumaire, on ne saurait en tirer contre lui aucun argument. Quelle assemblée eût été assez puissante, quelle constitution assez solide pour résister à ce génie formidable qui devait être Napoléon, au Bonaparte des Pyramides, d'Arcole et de Rivoli !

§ III

Constitution de l'an VIII

LE CONSULAT ET L'EMPIRE

La constitution de l'an VIII concentra dans les mains de Bonaparte une véritable dictature ; mais, à l'instar d'Auguste, le premier consul déguisa soigneusement les institutions monar-

chiques rétablies sous des apparences républicaines. Évitant les dénominations qui auraient rappelé l'ancien régime, il emprunta les noms des nouveaux magistrats, consuls, tribuns, sénateurs, préfets, à l'antiquité romaine. Le pouvoir exécutif fut confié au premier consul. Quant au pouvoir législatif, Sieyès, l'auteur de la constitution, qui, quelques années auparavant, déclarait que la souveraineté nationale ne pouvait se concilier avec deux chambres, allait la répartir entre quatre : le conseil d'État, le tribunal, le corps législatif et le sénat. C'est au premier qu'appartiendra la rédaction de la loi ; le projet, une fois élaboré, sera ensuite porté au tribunal pour y être discuté. Le tribunal enverra alors trois de ses membres, soit pour soutenir, soit pour combattre la loi devant le corps législatif, véritable corps muet, qui ne pourra que voter en silence sans discussion aucune.

Si bizarre que l'on soit tenté de trouver de prime abord un pareil système, on ne peut oublier cependant que c'est grâce à lui qu'a pu être menée à bien une œuvre législative aussi importante que le Code civil.

Quant au sénat, il est chargé de veiller au maintien des lois, de déclarer inconstitutionnelle toute loi contraire aux principes de la Révolution et à l'œuvre de l'an VIII. Il a encore un autre

rôle que l'on ne saurait comprendre, si l'on ne connaissait pas le système électoral mis en vigueur par la constitution de l'an VIII. Les électeurs, c'est-à-dire tous les Français âgés de 21 ans, devaient désigner par un vote le dixième d'entre eux. On obtenait ainsi une première liste, dite des notabilités communales, composée de 5 à 600,000 individus; ceux-ci choisissaient encore le dixième d'entre eux pour former la liste des notabilités départementales, comprenant 50 à 60,000 membres. Enfin, par un dernier vote, ceux-ci prenaient le dixième d'entre eux et formaient une troisième liste de 5 à 6,000 personnes, la liste des notabilités nationales. C'est au sénat qu'il appartiendra de choisir dans la première les conseillers municipaux et les juges de première instance; dans la seconde, les fonctionnaires du département; dans la troisième, les tribuns, les membres du corps législatif et les juges de cassation.

Le sénat comprenait 80 membres à vie âgés d'au moins 40 ans. Primitivement composé par les consuls, il obtint le pouvoir de se recruter lui-même sur une liste de trois candidats pris parmi les notabilités nationales et présentés, l'un par les consuls, l'autre par le corps législatif et le troisième par le tribunat. Dans cette constitution où, selon le mot de Sieyès, « la confiance venait d'en bas, le pouvoir d'en haut »,

le sénat occupait une place des plus importantes. Pour le mettre davantage encore dans la main de Bonaparte, un sénatus-consulte du 16 thermidor de l'an X reconnut en quelque sorte au premier consul, quoique d'une façon déguisée, le droit de nomination directe, en décidant qu'à l'avenir le sénat ne pourrait choisir ses membres que sur la présentation exclusive de Bonaparte. Dès lors, accroître les attributions du sénat, c'est augmenter celles du premier consul ; aussi le voyons-nous bientôt acquérir le droit de dissoudre le corps législatif et le tribunal, de casser même les jugements « attentatoires à la sûreté de l'État ».

Les sénateurs furent de plus dotés par le sénatus-consulte du 9 nivôse de l'an XI de sénatoreries. Ils étaient assurés d'un revenu de 20 à 25.000 francs, et devaient habiter durant trois mois la somptueuse demeure mise à leur disposition dans chaque arrondissement de tribunal d'appel.

Les sénatoreries nous apparaissent comme une institution centralisatrice par excellence, et les sénateurs, comme de véritables agents du pouvoir exécutif, chargés de transmettre des rapports secrets sur les fonctionnaires, les gendarmes, les prêtres, les instituteurs, l'état des routes, la situation des récoltes et jusque sur le nombre et la qualité des bestiaux, ainsi qu'en

témoigne la curieuse pièce suivante adressée au maréchal Kellermann par Napoléon.

« M. Kellermann, nous désirons que vous vous rendiez dans votre sénatorerie, avant le 1^{er} prairial, que vous y résidiez pendant trois mois consécutifs, et que vous parcouriez tous les départements qui en forment l'arrondissement.

« L'objet apparent de votre voyage et de votre séjour sera de connaître la situation, la nature, l'état et la valeur des biens dont votre sénatorerie a été dotée.

« L'objet le plus important sera de nous fournir des renseignements sûrs et positifs sur tout ce qui peut intéresser le Gouvernement, et à cet effet de nous adresser directement un mémoire tous les quinze jours de chaque chef-lieu de votre département. »

« 1° Vous connaîtrez quels sont le caractère, la conduite, les talents des fonctionnaires publics, soit dans l'ordre administratif, soit dans l'ordre judiciaire ;

« 2° Quels sont les principes et l'influence des ecclésiastiques ;

« 3° Quels sont, dans toutes les parties de votre arrondissement, les hommes qui marquent par leur caractère, par leur fortune, par leur ascendant sur le peuple ; à quel ordre de gens ils appartiennent.

« 4° Vous rechercherez quelles sont les dispositions des citoyens dans les différentes classes et dans les différents cantons, relativement :

« 1° Au gouvernement,

« 2° A la religion,

« 3° A la conscription,

« 4° A la taxe d'entretien des routes,

« 5° A la perception des impôts indirects.

« 5° Vous observerez s'il y a des conscrits fugitifs, quel peut en être le nombre, s'il y a quelque mouvement à craindre ;

« Quel est le service de la gendarmerie ;

« Quels sujets s'y distinguent par leur zèle ou s'y font remarquer par leur négligence ;

« Quelle est la quantité et la nature des délits, si ce sont des délits isolés ou le résultat d'attroupements ;

« Quelle est l'opinion générale sur l'institution des jurés ;

« Quels sont ses effets sur les jugements éventuels ;

« 6° Vous examinerez quel est l'état de l'instruction publique, soit dans les écoles primaires, soit dans les écoles secondaires, soit dans les lycées.

« 7° Vous étudierez l'état de l'agriculture, du commerce et des fabriques.

« Quels sont les hommes qui se distinguent

par des lumières ou des succès dans ces différentes branches ;

« 8° Quel est l'état des subsistances, et quelle est l'espérance de la récolte prochaine.

« 9° Vous observerez l'état des routes, quelles sont les causes générales ou particulières de leur dégradation ;

« 10° Où on en est, pour l'éducation des chevaux, des bêtes à laine, des bestiaux de toutes espèces ;

« Quels sont les encouragements nécessaires pour les étendre et les faire prospérer.

« Vous nous enverrez successivement, pour tous ces objets, des mémoires séparés et fondés sur des connaissances positives. »

La France était mûre pour l'Empire.

Désormais, l'Empereur nomme directement, et sans aucune limitation de nombre, les membres du sénat, qu'il couvre, d'ailleurs, de droits et d'honneurs de toute sorte. En 1807, le tribunat est aboli par un vote du sénat, et avec lui disparaît la seule assemblée qui eût eu la possibilité d'élever la voix. En face du corps législatif, corps muet, il ne restait plus que le sénat, corps sans indépendance, dont Napoléon devait dire : « Un signe était un ordre pour lui, et il faisait toujours plus qu'on ne désirait de lui. »

C'est pourtant ce sénat qui, le 2 avril 1814, abandonnant lâchement son bienfaiteur, devait

voter la déchéance de Napoléon et, le 6, proclamer roi le comte de Provence, sous le nom de Louis XVIII.

§ IV

Première Restauration

Le sénat fut chargé par la coalition victorieuse de rédiger une constitution. Le nouveau projet réduisait à 100 le nombre des sénateurs en les rendant héréditaires. Pour leur désignation initiale, il était fait appel à des collèges électoraux. C'est ce projet qui fut adopté par le sénat, malgré les protestations du représentant du comte de Provence, l'abbé de Montesquiou, qui réclamait en particulier la nomination par le Roi et en nombre illimité. Le grand tort du sénat fut de laisser percer trop clairement ses sentiments égoïstes en introduisant dans le projet une clause portant que tous ses membres sans exception deviendraient héréditaires et conserveraient héréditairement les sénatoreries et dotations qu'ils ne possédaient qu'à titre viager.

Cette clause indisposa vivement l'opinion publique contre les sénateurs, qui, chargés de faire une constitution politique, s'étaient fait des constitutions de rentes.

Louis XVIII, rentré en France, nomma un nouveau comité chargé de réviser le projet de constitution. Ce comité déclara la pairie héréditaire mais non obligatoirement, le Roi devant toujours avoir la faculté, lors de la création du pair, d'accorder ou de refuser aux enfants le droit de naissance. Dans ce sénat, les princes du sang étaient membres de droit; de plus, le Roi, donnant satisfaction aux réclamations populaires, supprima les dotations et sénatoreries que les sénateurs de l'Empire avaient prétendu se conserver.

Louis XVIII, qui avait solennellement déclaré qu'il voulait « renouer la chaîne des temps que defunestes écarts avaient interrompue », s'efforça de créer une nouvelle pairie qui fût la fidèle image de l'ancienne. Comme sous l'ancien régime, les pairs devaient porter l'habit avec torsades, épaulettes, épée, chapeau à plumes et cocarde blanche. En un point seulement, la nouvelle pairie s'écartait de l'ancienne, l'hérédité, avons-nous dit, n'étant plus obligatoire, mais facultative.

Voici maintenant quelle fut la constitution du sénat :

Anciens sénateurs, 84 (tous les conventionnels ayant voté la mort de Louis XVI furent exclus du sénat);

Anciens pairs ecclésiastiques, 3;

Anciens ducs et pairs, 26 ;

Anciens ducs héréditaires non pairs, 11 ;

Anciens ducs à brevet, 6 ;

Maréchaux, 10.

... Singulier mélange que cette pairie, dont Villèle a pu écrire : « Les avantages qu'on pouvait en attendre furent gravement compromis par la première nomination des pairs. La majorité de la chambre fut composée de sénateurs pour la plupart vieux révolutionnaires que l'égoïsme, la bassesse et l'intrigue avaient fait surnager au milieu des différents bouleversements politiques. Le reste fut choisi parmi les hommes de l'ancienne cour, dont les exigences intéressées et vaniteuses, la légèreté et l'incapacité avaient hâté la Révolution de 1789. »

Mais pouvait-on faire mieux ?

LES CENT JOURS.

Napoléon, revenu de l'île d'Elbe, accepta dans l'acte additionnel la plupart des modifications de la Restauration. La pairie héréditaire fut maintenue, mais de facultative elle devint obligatoire et restreinte à la ligne directe. L'hérédité pourtant avait été attaquée par Viennet, en particulier : « Il est absurde de vouloir que la loi soit faite par des sénateurs imberbes, descendus mollement du lit voluptueux de leur maîtresse,

cherchant un lit de repos sur les coussins de la pairie, chancelant de fatigue, sommeillant de luxure et d'ennui. »

Toujours est-il que la pairie héréditaire des Cent Jours, comme le sénat viager de 1814, ne se fit pas faute d'abandonner Napoleon après Waterloo, et de nommer une commission chargée de négocier directement avec les puissances coalisées.

SECONDE RESTAURATION

Louis XVIII, remonté sur le trône, dut conserver, bien à contre-cœur il est vrai, l'hérédité obligatoire. Désormais, il n'y aura plus de pairie viagère possible, et la nomination de pair comportera un titre de noblesse. En plus de cet avantage de pur apparat, le roi voulut entourer la pairie de l'éclat et du prestige que la fortune assure à ses détenteurs auprès des foules, et l'ordonnance du 5 août 1817 exigea un majorat de quiconque prétendrait à la pairie. Les majorats, ont le sait, avaient été supprimés par la Révolution ; l'article 896 du Code civil, de son côté, avait prohibé les substitutions. Napoléon, ayant voulu entourer son trône de l'aristocratie, avait déjà réagi contre cette légalisation. Tout d'abord, il avait érigé pour ses maréchaux, en fiefs transmissibles de mâle en mâle par ordre

de primogéniture, des provinces conquises : Frioul, Bellune, Bassano, etc. ; puis, un sénatus-consulte de 1806 avait autorisé le prince Borghèse à fonder un majorat sur le territoire même de l'empire.

C'était un précédent qui devait être suivi. Aussi, l'édition du Code qui parut en 1807 excepta de la prohibition de l'article 896 les biens constituant la dotation d'un titre de noblesse. En 1808 même, l'Empereur déclara nécessaires les majorats pour tous les membres de sa nouvelle noblesse : « L'objet de cette institution a été, non seulement d'entourer notre trône de la splendeur qui convient à sa dignité, mais encore de nourrir au cœur de nos sujets une louable émulation en perpétuant d'illustres souvenirs, et en conservant aux âges futurs l'image toujours présente des récompenses qui, sous un gouvernement juste, suivent les grands services rendus à l'État. »

Toutes ces mesures préparaient l'ordonnance du 25 août 1817. Les majorats furent divisés en trois classes : pour les ducs, ils devaient porter sur un revenu net de 30,000 francs ; pour les marquis et comtes, de 20,000 ; pour les vicomtes et barons, de 10,000. Le 10 février 1826, un nouveau projet allait permettre aux majorats de se constituer pour ainsi dire d'eux-mêmes : « Dans toute succession déférée à la ligne directe

descendante et payant 300 francs d'impôt foncier, si le défunt n'a pas disposé de la quotité disponible, cette quotité sera attribuée à titre de préciput légal au premier né des enfants mâles du propriétaire décédé. »

Ce projet qui rétablissait le droit d'aînesse, voté par les députés, fut rejeté par la chambre des pairs aux applaudissements du pays.

Dans d'autres circonstances encore, la chambre des pairs se montra plus que celle des députés soucieuse de l'opinion publique, et c'est ainsi qu'à ses débuts mêmes, en 1815 et 1816, elle rejeta plusieurs lois antilibérales votées par les ultras de la chambre introuvable.

En 1826, quelques mois après s'être opposée au rétablissement du droit d'aînesse, si contraire aux mœurs nouvelles et à l'état social créé par la Révolution, elle se refusa à voter la loi de M. de Peyronnet, surnommée par dérision « la loi d'amour et de justice », et qui supprimait complètement la liberté de la presse.

La chambre des pairs ne fut pas toujours si bien inspirée, et, dans les dernières années du règne de Charles X, elle ne cessa d'exhorter le Roi à la résistance ; et, par ses conseils, elle assumait une lourde part de responsabilité dans la publication de ces fameuses ordonnances qui devaient amener la chute des Bourbons.

§ V

La Monarchie de Juillet

A l'avènement de Louis-Philippe, la charte de 1814 fut révisée dans un sens libéral; le préambule, qui la représentait comme octroyée, fut effacé « comme blessant la dignité de la nation et paraissant octroyer aux Français des droits qui leur appartiennent réellement ». L'article 14 dont Charles X s'était autorisé pour publier ses ordonnances fut supprimé, la censure abolie. Quant à l'article 23, qui consacrait l'hérédité de la pairie, il fut réservé, le recrutement de la chambre haute devant être réglé plus tard par une loi spéciale. 175 pairs sur 463 furent destitués, soit pour refus de serment au nouveau gouvernement, soit comme appartenant aux dernières promotions si impopulaires faites par Charles X. C'était un premier échec pour la pairie, et Armand Carrel pouvait dire : « N'est-il pas évident qu'une pairie mise en question n'est plus une pairie ». La chambre des pairs pourtant avait abandonné complètement Charles X et proclamé roi Louis-Philippe.

« La pairie de Charles X, écrivait Châteaubriand, était devenue le triple réceptacle des corruptions de la vieille monarchie, de la

république et de l'empire. Quant aux républicains de 1793 transformés en sénateurs, quant aux généraux de Bonaparte, je n'attendais d'eux que ce qu'ils ont toujours fait: ils déposèrent l'homme extraordinaire auquel ils devaient tout; ils allaient déposer le roi qui les avait confirmés dans les biens et dans les honneurs dont les avait comblés leur premier maître; que le vent tourne, et ils déposeront l'usurpateur auquel ils se préparent à jeter la couronne. »

Ce vote ne réussit pas à dissiper les défiances du nouveau gouvernement. Le 27 août, le président du conseil, M. Casimir Périer, déposait à la Chambre des députés un projet sur la réorganisation de la pairie. Il proposait de donner au roi le droit de nomination illimitée, et se prononçait pour le mandat viager contre l'hérédité. La commission chargée d'examiner ce projet le complétait par le système des catégories. « La commission a senti la nécessité de renfermer le choix de la couronne dans certaines limites destinées, soit à prévenir l'erreur ou la surprise, soit empêcher les nominations de faveur, soit à modérer certaines ambitions qui ne seraient justifiées par aucun service. » D'accord en cela avec le gouvernement, elle repoussait l'hérédité. L'hérédité devait être pourtant éloquemment défendue: Thiers, Guizot, Royer-Collard et Berryer vinrent tour à tour lui porter l'appui de leur éloquence.

Thiers termina son discours par ce tableau enthousiaste de la monarchie représentative :

« La société est figurée sur deux plans : sur le second domine le principe de l'hérédité ; sur le premier le principe de l'élection. Sur le second sont placées toutes les familles qui se sont déjà élevées ; et, pour ne rien laisser d'imprévu, elles ont pour chef le Roi. Sur le premier plan sont toutes les familles qui tendent à s'élever, qui ont leurs chefs aussi ; ce sont les ministres, et même leur chef unique, c'est un président du conseil. Ainsi distribuées, les deux portions de la société font chacune ce qu'elles savent le mieux faire : l'une communique, l'autre règle le mouvement. »

Pour Guizot, l'hérédité est inscrite dans la « Charte du monde » :

« La pairie, exposa-t-il, réside dans trois éléments, trois conditions. Par la nomination royale, elle est monarchique et fortifie le gouvernement ; par le nombre illimité de ses membres, elle s'adapte bien à la monarchie constitutionnelle, et tient bien sa place dans le jeu des trois pouvoirs ; par l'hérédité, elle est monarchique et libérale, en même temps elle est politique. Si vous détruisez l'un de ces trois éléments, l'une de ces trois conditions, vous portez atteinte à la monarchie constitutionnelle, à son jeu libre et complet. »

A ceux qui prétendaient que les révolutions avaient à jamais détruit en France l'aristocratie, Berryer répondit : « Une aristocratie se retrouve toujours chez un peuple qui a vécu, qui a grandi, qui a parcouru des siècles avec gloire au milieu des autres nations, qui a été enrichi par le commerce, par l'agriculture, qui s'est ennobli par les arts, par les victoires, qui s'est éclairé par ses savants, ses orateurs, ses magistrats. »

Malgré les efforts courageux de ces grands orateurs, l'abolition de l'hérédité n'en fut pas moins votée par 342 voix contre 86.

Ce vote était le résultat de la coalition des partisans du gouvernement avec tous ceux qui réclamaient soit l'élection pure et simple de la chambre haute, ou seulement l'application du système des « candidatures », qui venait d'être inauguré au Brésil.

Ce ne fut point cependant le projet ministériel qui l'emporta, mais celui de la commission, c'est-à-dire la nomination à vie avec adjonction des « catégories ».

De la chambre des députés, le débat fut ensuite porté devant la chambre des pairs. Là encore la cause de l'hérédité ne put l'emporter ; et pourtant, là aussi, elle fut chaleureusement et éloquemment défendue. Tout le monde connaît la fameuse apostrophe du duc de Fitz-James au fils de Montebello : « Retirez-vous ! Ne

voyez-vous pas que votre présence sur ces bancs serait une tradition de la féodalité, une insulte à Messieurs les électeurs ! Retirez-vous, dis-je. Tout le sang dont vous sortez s'est épuisé pour la France. La France ne vous doit rien ! »

Malgré cette superbe harangue, la suppression de l'hérédité n'en fut pas moins votée par 103 voix contre 70, et le système admis par la chambre définitivement consacré.

Nous avons dit, à propos du sénat italien, ce qu'il faut penser des catégories. D'après la loi de 1831, ces catégories offraient environ 2.000 personnes susceptibles d'être choisies par le Roi. C'était trop ou trop peu : trop pour limiter sérieusement l'arbitraire royal, trop peu pour un pays de 30.000.000 d'habitants.

La pairie de juillet fut composée presque exclusivement de fonctionnaires. Si, comme en Italie, les évêques y furent rarement élevés, les préfets, par contre, le furent en grand nombre.

Ainsi recrutée, la chambre des pairs ne fut pas d'un grand secours pour le gouvernement de Louis-Philippe. Elle devait s'évanouir le 24 février 1848 aux premiers bruits de l'émeute.

§ VI

Seconde République

Avec la république de 1848, les théories de la Révolution sur l'unité et l'indivisibilité de la souveraineté nationale se retrouvent en honneur. La constituante, sur le rapport d'Armand Marrast, et entraînée par l'éloquence de Lamartine, repousse la division du pouvoir législatif par 350 voix contre 289, sous le prétexte qu'une deuxième chambre « ne pouvait être qu'un débris aristocratique ». Il faut, s'écriait Lamartine, « la dictature d'une assemblée toute-puissante, une et toujours debout, la dictature sous son beau nom, sous sa forme légitime et légale, la dictature de la nation. »

C'était parler en poète plutôt qu'en homme d'État. La dictature de la nation ne devait pas tarder à céder la place à une autre dictature, qui ne devait être « ni légitime ni légale. »

Mieux inspiré, Victor Hugo, au lendemain du scrutin-d'ensemble sur la constitution, écrivait : « L'institution d'une assemblée unique me paraît si périlleuse pour la prospérité et la tranquillité du pays, que je n'ai pas cru devoir voter une constitution où ce germe de calamité est

déposé. Je souhaite profondément que l'avenir me donne tort. »

L'événement devait lui donner raison.

§ VII

Second Empire

CONSTITUTION DE 1852

Le 2 décembre avait été la réédition du 18 brumaire ; la constitution de 1832 fut — autant du moins que les exigences nouvelles le permettaient — une image de la constitution de l'an VIII. Le conseil d'État, comprenant de 40 à 50 membres nommés par l'Empereur, devait proposer les lois et les présenter au corps législatif. Celui-ci se composait de 261 membres nommés par le suffrage universel. Il avait fallu, malgré tout, tenir compte de la marche des événements, et, si admirateur du passé que l'on fût, faire cette concession aux idées modernes.

Le corps législatif échappait aussi, théoriquement du moins, en faisant abstraction de la candidature officielle, à l'influence impériale. Cette influence, par contre, devait être au sénat absolument prépondérante. Non seulement l'élection n'y apparaît en aucune façon ni à aucun degré, mais le droit de nomination re-

connu à l'Empereur ne souffre aucune limitation, et peut s'exercer en dehors de toutes espèces de catégories ou de candidatures. La dépendance du sénat vis-à-vis du pouvoir est absolue, et l'hérédité ne vient même pas la tempérer.

« Le sénat, écrivait Napoléon dans le préambule de la constitution, ne doit plus être, comme la chambre des pairs, le pâleret de la chambre des députés, répétant, à quelques jours d'intervalle, les discussions sur un autre ton. »

Comme le sénat de l'an VIII, le sénat de 1852 exerce le pouvoir constituant; il interprète la constitution, s'oppose aux lois qui lui paraissent inconstitutionnelles; il ne possède donc pas, en réalité, de véritables attributions législatives.

Une série de mesures devait, de 1810 à 1870, le rapprocher peu à peu de la chambre des députés. En 1860 il obtint, comme la chambre, le droit de répondre à l'adresse; en 1861, ses délibérations seront publiées; en 1869, elles seront publiques; en 1867 et 69, il pourra prendre une part active aux débats législatifs proprement dits, discuter les lois, demander à la chambre une seconde délibération, apporter aux textes des modifications, interpellé même le ministère. Enfin, en 1870, le pouvoir constitutionnel lui est enlevé pour être confié à la nation, qui l'exercera par voie de plébiscite, et,

en retour, l'initiative des lois lui est reconnue. Cette dernière mesure fait partie de tout un ensemble de réformes tentées par « l'Empire libéral » pour organiser, tant bien que mal, le régime parlementaire et la responsabilité ministérielle.

Si les attributions du sénat furent ainsi profondément modifiées, son mode de recrutement resta du moins sensiblement le même. Le 21 mars 1870, Napoléon avait pourtant écrit à Émile Ollivier une lettre où, après avoir constaté que certaines réformes s'imposaient pour donner satisfaction à l'opinion publique, il ajoutait : « Parmi ces réformes, je place au premier rang celles qui touchent à la constitution et aux prérogatives du sénat. »

En réponse à cette lettre, Émile Ollivier dépose un projet limitant doublement l'arbitraire impérial ; sous aucun prétexte, il ne pourrait être fait par an plus de vingt nominations, et, d'autre part, le nombre des sénateurs ne devrait excéder les deux tiers des députés.

La commission, saisie de ce projet, lui en substitua successivement deux autres. Tout d'abord, s'inspirant de la constitution de 1830, elle avait voulu établir un système de catégories ; mais elle dut le retirer devant les réclamations intéressées de tous ceux qui, s'attendant à être compris dans les catégories, se trouvaient déçus

dans leur espérance. « Je ne sais, disait M. Barroche, si quelqu'un a été content des catégories; mais je sais qu'elles ont fait beaucoup de mécontents. » La commission, battue de ce côté, proposa alors la nomination en conseil des ministres, comme nous l'avons vue fonctionner en Italie.

Ce projet ne fut pas plus heureux que le précédent. Dans la nécessité d'aboutir enfin, et pour avoir l'air de faire quelque chose, on décida simplement que les décrets de nomination seraient individuels et devraient mentionner les titres sur lesquels ils seraient basés.

On peut donc dire qu'il n'y avait rien de changé dans la composition du sénat. Quelques esprits clairvoyants avaient pourtant entrevu le rôle que pourraient jouer les conseils généraux dans le recrutement sénatorial; mais leur voix était restée sans écho, et quelques mots du ministre avaient suffi à faire écarter ce système. Émile Ollivier avait hautement revendiqué le droit de nomination pour la couronne: « Le peuple, en instituant la dynastie, lui a délégué ce droit aussi bien que celui de nommer les magistrats », et, repoussant l'exemple des États-Unis, il ajoutait: « Les conseils généraux n'ont qu'une ressemblance éloignée avec les législatures, qui sont de véritables parlements. »

Quelques années après, cependant, le droit de

nomination par l'exécutif devait être abolie, et les conseils généraux appelés à faire partie des collèges sénatoriaux.

SECTION II

**TROISIÈME RÉPUBLIQUE. — CONSTITUTION DE 1875. — LA
RÉVISION DE 1884. — CONCLUSION.**

Le 21 février 1873 l'Assemblée nationale déclarait « qu'elle ne se séparerait pas sans avoir statué sur les attributions et la création d'une deuxième chambre ».

En exécution de ce vote, M. Dufaure, au nom du gouvernement, déposait le 19 mai suivant un projet de loi sur l'organisation des pouvoirs publics.

Le sénat, comme la chambre des députés, devait être élu par le suffrage direct de tous les électeurs. La différenciation entre les deux assemblées devait s'obtenir dans des conditions d'éligibilité toutes particulières pour le sénat. « Pour conserver à cette assemblée le caractère vraiment sénatorial, qui consiste dans l'autorité et l'expérience », les sénateurs devaient être choisis dans certaines catégories soigneusement délimitées, comprenant tous ceux qui, par les hautes fonctions publiques qu'ils remplissent dans l'armée, la magistrature, le clergé, l'administration, présentent des garanties de culture

intellectuelle et d'expérience, et peuvent être à bon droit et plus sûrement que les privilégiés de la fortune, considérés comme l'élite même de la nation. De plus, les membres de la chambre haute devaient être âgés d'au moins 35 ans ; le sénat était nommé au scrutin de liste pour dix ans, et renouvelable par cinquième tous les deux ans, alors que la chambre devait être élue au scrutin d'arrondissement et soumise tous les quatre ans au renouvellement intégral. Enfin, suivant en cela le système des États-Unis, le projet Dufaure, assimilant faussement le département aux États souverains de l'Amérique, accordait à tous les départements grands ou petits un nombre invariable de trois sénateurs sans avoir égard à la population.

M. Dufaure, avons-nous dit, avait déposé son projet le 19 mai : cinq jours après, le 24 mai, M. Thiers quittait le pouvoir ; le Maréchal de Mac-Mahon acceptait la présidence, et le duc de Broglie était appelé à la présidence du conseil.

Les intrigues secrètes des membres de la droite, les tentatives infructueuses de restauration monarchique, les atermoiements de la commission des trente, devaient retarder jusqu'au 24 février 1875 le vote de la loi relative à l'organisation du Sénat.

Le projet Dufaure, prenant pour base du recrutement sénatorial le suffrage universel

direct, n'avait pas peu contribué à la chute de M. Thiers : venant après des élections radicales, après le retentissant échec à Paris de M. de Rémusat et l'élection triomphale de M. Barodet, il ne pouvait qu'effrayer le parti conservateur qui, menacé de perdre la majorité à la chambre basse, espérait faire du Sénat et pour ses idées et pour ses hommes un refuge assuré.

Aussi, après le 24 mai, le Gouvernement du Maréchal déposait un nouveau projet, tout différent de celui de M. Dufaure.

La chambre haute devait porter le nom de grand conseil, et se composer :

1° D'un petit nombre de sénateurs de droit.

2° De 150 membres nommés à vie par décret du Président de la République en conseil des ministres et pris dans des catégories d'éligibles assez semblables à celles du projet Dufaure.

3° Enfin, de sénateurs élus dans les départements et les colonies par un collège électoral assez restreint, comprenant : les principaux fonctionnaires de tous ordres du département, les représentants de l'industrie et des professions libérales élus par leurs pairs et un égal contingent d'électeurs pris parmi les plus imposés.

Au nom de la commission des trente, saisie de ce projet gouvernemental, et d'un grand nombre d'autres systèmes émanés de l'initiative parlementaire, M. Antonin Lefèvre Pontalis

déposa son rapport le 5 août 1874. Le rapporteur plaçait d'abord la création d'une chambre haute comme au-dessus de toute contestation; et, après avoir constaté que toutes les constitutions étrangères avaient consacré l'établissement de deux chambres, il ajoutait: « L'établissement de deux chambres est donc un axiome de la science politique; il suffit de l'énoncer pour le faire reconnaître sans qu'il y ait, en quelque sorte, besoin de le démontrer. »

Le dualisme ne rencontra guère d'adversaires. En vain, Louis Blanc avait repris le fameux argument révolutionnaire sur l'unité et l'indivisibilité du pouvoir législatif. Après les désastres de la guerre, les incendies de la Commune, le pays avait soif d'ordre et de tranquillité; les théories de la Convention ne pouvaient le séduire. La chambre haute devait porter le nom de sénat.

« Votre commission, disait le rapporteur, a cru qu'il convenait de donner à l'assemblée qu'elle vous propose de constituer le nom de sénat. C'est la désignation qui se retrouve le plus souvent, soit dans les États monarchiques, soit dans les États républicains. Elle est consacrée dans l'antiquité par le sénat de Rome, et, dans les temps modernes, le sénat des États-Unis y fait honneur. La désignation de chambre des pairs n'aurait plus de sens, et celle de grand conseil, qui rappellerait une juridiction de l'an-

cien régime, courrait risque d'être mal interprétée. »

Mais, s'il fut facile de faire adopter le principe d'une deuxième assemblée, il n'en alla pas de même quand on dut passer de la théorie à l'application, de la création du sénat à son organisation. A gauche, on ne voulait entendre parler que d'un sénat purement électif, comme seul compatible avec les principes républicains, d'un sénat élu, non par un suffrage restreint, mais par le suffrage de tous les citoyens, directement ou indirectement.

A droite, on voulait à tout prix créer un collège sénatorial où le parti conservateur fût sûr d'avoir toujours une forte majorité ; et, pour ne rien laisser à l'imprévu, on voulait même accorder au Maréchal la nomination d'un assez grand nombre de sénateurs.

La commission, « ne voulant pas s'attarder à de vaines recherches de nouveautés », avait à choisir entre les deux principaux projets dont elle était saisie, le projet Dufaure et le projet de Broglie.

Ce fut ce dernier qu'elle prit pour base de ses travaux, et, en conséquence, le 11 février 1875 elle soumit à l'assemblée l'article 1^{er} de son projet ainsi conçu :

Le Sénat est composé :

1^o De sénateurs de droit ;

2° De sénateurs nommés par décret du Président de la République ;

3° De sénateurs élus par les départements et les colonies.

Le sénat ne peut comprendre plus de trois cents membres.

Mais, avant de passer au vote, dont le résultat semblait certain, M. Pascal Duprat prit la parole pour soutenir un amendement consistant à remplacer le texte de l'article 1^{er} de la commission par la disposition suivante : « Le sénat est électif ; il est nommé par les mêmes électeurs que la chambre des députés. »

Il fit valoir avec beaucoup de force que les sénateurs de droit ne se comprenaient plus sous la République ; que depuis qu'on avait décidé d'accorder au Maréchal le droit de dissoudre la Chambre avec l'adhésion du Sénat, il devenait déraisonnable de lui reconnaître le droit d'intervenir dans la composition du sénat ».

Après deux épreuves douteuses par assis et levé, l'amendement Duprat fut adopté au scrutin public par 332 voix contre 310.

Le système tout entier de la commission s'écroulait avec l'article 1^{er}, qui en était comme la clef de voûte.

A la séance du lendemain, le rapporteur vint déclarer que, « tant que cet amendement resterait le principe de la loi, la commission ne

croyait plus pouvoir prendre part utilement à la discussion ».

De son côté, le général de Cissey, ministre de la guerre et vice-président du conseil, monta à la tribune pour faire, au nom du gouvernement, la déclaration suivante, longuement applaudie sur les bancs de la droite :

Le Président de la République n'a pas cru devoir nous autoriser à intervenir dans la suite de la discussion. Il lui a paru, en effet, que votre dernier vote dénaturait l'institution sur laquelle vous êtes appelés à statuer, et enlevait ainsi à l'ensemble des lois constitutionnelles le caractère qu'elles ne sauraient perdre sans compromettre les intérêts conservateurs. Le gouvernement, qui ne peut en désertier la défense, ne saurait donc s'associer aux résolutions prises dans votre dernière séance. Il est de son devoir de vous en prévenir avant qu'elles puissent devenir définitives ».

Le vote de l'amendement Duprat avait été tout à fait imprévu et la colère qui éclata sur les bancs de la droite, n'eut d'égale que la stupéfaction des bancs de la gauche.

Tous les partisans d'un sénat purement électif, tous les adversaires du système antidémocratique de la nomination par l'exécutif, s'étaient réunis pour faire échouer le projet de la commission. Fruit d'une coalition momen-

tanée, la majorité du 11 février devait facilement se dissoudre; et, le 12 février, la droite, étant parvenue à se ressaisir et à rallier ses troupes quelque peu débandées, refusa de passer à la nouvelle délibération, nécessaire pour l'adoption définitive du projet.

C'était une véritable déclaration d'impuissance. M. Henri Brisson, en présence de toutes ces obscurités, de ces votes contradictoires, de l'impossibilité pour l'assemblée d'aboutir à une solution quelconque, vint solliciter l'urgence sur la proposition suivante: « Les électeurs sont convoqués pour le premier dimanche du mois d'avril, à l'effet d'élire une nouvelle assemblée. »

Mais, de la dissolution, la droite n'en voulait à aucun prix: aller au scrutin, dans les circonstances présentes, au milieu du désarroi général, c'était pour elle courir à la défaite. Elle le comprit, et l'urgence fut repoussée.

La situation restait grave. L'organisation du sénat allait-elle être abandonnée et, avec elle, tout le travail de la constitution? Quelques députés, cependant, ne perdirent pas courage, et, en quelques jours, on vit éclore un certain nombre de projets transactionnels, dans lesquels leurs auteurs essayaient de faire à toutes les tendances en présence des concessions raisonnables.

M. Waddington vint proposer de faire élire

le sénat dans chaque département par le conseil général et le conseil d'arrondissement; 45 membres devaient être nommés par l'assemblée nationale et 15 par l'Institut.

Le même jour, M. Vautrain préconisait un sénat purement électif, mais issu du suffrage à deux degrés. Dans chaque commune, les électeurs devaient, tous les deux ans, nommer les citoyens chargés d'élire les sénateurs. Les électeurs, ainsi désignés, voteraient à leur tour au chef-lieu de leur canton pour désigner les trois sénateurs accordés à chaque département.

Enfin, M. Clapier voulait faire élire 172 sénateurs par le suffrage universel, à raison de deux par département, laissant la nomination de 80 membres au Président de la République.

Les trois projets, Waddington, Vautrain et Capier, furent renvoyés à la commission. Celle-ci rédigea alors un nouveau projet, dont voici les principales dispositions :

Article 1^{er}. — Le Sénat se compose de 300 membres: 200 membres élus par les départements et les colonies, et 100 membres nommés par décret du Président de la République.

Article 4. — Les sénateurs de département sont élus :

- 1° Par les députés du département,
- 2° Par les conseillers généraux,

3° Par les conseillers d'arrondissement,

4° Par un délégué de chaque commune désigné, pour chaque élection, parmi les électeurs ou les contribuables de la commune, par le conseil municipal assisté en nombre égal des plus imposés.

Les électeurs se réunissent au chef-lieu d'arrondissement.

Article 6. — Les sénateurs, nommés par le président de la République, sont choisis par lui sur une liste de présentation dressée par le Sénat, et contenant trois fois autant de noms qu'il y a de sièges vacants.

Ils sont nommés à vie.

Toutefois, pour la première formation du sénat, le président de la République pourra nommer cent sénateurs sans attendre la présentation par le sénat.

Enfin, M. Wallon avait rédigé un contre-projet transactionnel, qui permit à tous les modérés de droite et de gauche de concentrer leurs votes. Avec le système de la commission, il faisait deux catégories de sénateurs : l'une, sortie de l'élection départementale et rééligible, l'autre ayant une origine différente et inamovible ; comme la commission aussi, il appelait à l'élection des sénateurs les conseillers généraux, les conseillers d'arrondissement et les délégués des conseils municipaux.

Mais, contrairement aux résolutions de la commission :

1^o Il ne faisait pas participer les plus imposés à l'élection des délégués du conseil municipal,

2^o Il donnait à l'assemblée nationale, à l'exclusion du président de la République, le choix d'une partie des sénateurs, qu'il restreignait de 100 à 75 nominations.

Ainsi, le centre droit abandonnait le droit de nomination par le Maréchal qui lui tenait tant à cœur, et la gauche, en retour, acceptait l'immovibilité, malgré ses vives répugnances pour un système qu'elle jugeait contraire à tous les principes démocratiques.

Fruit de la « conjonction des centres », le contre-projet vit se dresser contre lui toute l'extrême droite, et la commission elle-même, après avoir constaté les dissidences qui le sépareraient de son propre projet, déclara qu'« elle ne croyait pas qu'elle pût faire cesser ce désaccord ».

Cependant, le Maréchal, ne voulant pas retarder plus longtemps le vote des lois constitutionnelles, venait de déclarer qu'il abandonnait volontairement son droit de nomination. Dès lors, le principal obstacle était levé. Devant tant de bonnes volontés, la gauche avancée se rallia à son tour au contre-projet Wallon, et renonça à demander la suppression de l'immob-

vibilité. Pour arriver à ce résultat, il avait fallu toute l'éloquence, toute la fougue, tout le style prestigieux de Gambetta. Le tribun montra à la gauche que le Sénat, issu surtout du vote des délégués municipaux, deviendrait « le grand conseil des communes de France », et il salua dans la chambre haute « l'ancre de salut sur laquelle devait reposer le salut de l'État ».

Désormais, certain du concours des trois principaux groupes de l'assemblée : centre droit, centre gauche et union républicaine, le contre-projet Vallon devait triompher. Les troupes coalisées de MM. Vallon, Lavergne et Gambetta, devaient le maintenir intact contre tous les assauts, et, pour en assurer le succès rapide, écarter systématiquement toute espèce de modifications ou d'amendements.

Elles repoussèrent l'amendement Raoul Duval, tendant à faire nommer le Sénat par le suffrage universel. Par patriotisme, par fidélité au pacte conclu, les républicains, qui avaient voté quelques jours auparavant l'amendement Duprat, n'hésitèrent pas à se mettre en contradiction avec eux-mêmes, en écartant le suffrage universel.

Deux autres amendements, ayant pour objet de ne donner aux sénateurs qu'une seule origine, soit la nomination par le Président de la République, soit l'élection par les départements,

et présentés, le premier par M. Cottin, le second par M. Dubreuil de St-Germain, furent également rejetés.

Un nouvel amendement de Raoul Duval, demandant que la réunion des électeurs eût lieu au chef-lieu de canton, et un amendement de Clerq la fixant au chef-lieu d'arrondissement, furent repoussés ; l'assemblée s'en tint au collège électoral de département.

Avec la proposition du marquis d'Andelarre, nous voyons réapparaître l'adjonction des plus imposés, si chère à la commission. Cet amendement fut rejeté par 378 voix contre 275. M. Vallon, en personne, l'avait combattu ; il n'avait pu admettre les plus fort imposés, parce que son contre-projet « repose entièrement sur le suffrage universel au deuxième degré, et au troisième pour les délégués, depuis la commune jusqu'à l'assemblée nationale, et que les plus fort imposés ne dérivent à aucun degré du suffrage universel. »

M. Jean Brunet ne fut pas plus heureux en demandant que le nombre des délégués des conseils municipaux fût variable et, dans une certaine mesure, proportionnel à la population.

Son amendement ne fut pas pris en considération.

Les sénateurs nommés par l'assemblée nationale devaient, d'après l'article 5, être élus au

scrutin de liste et à la majorité absolue des suffrages. M. Delpit proposa d'ajouter à cet article la disposition suivante : « Par une liste double de candidats présentés par M. le Président de la République. »

Cette suprême tentative des partisans de l'intervention du Maréchal dans la composition du sénat fut, elle aussi, repoussée par 361 voix contre 211.

Avec l'amendement Delpit, la discussion était désormais épuisée ; le contre-projet Vallon était voté dans son intégralité, tel que les groupes coalisés l'avaient adopté.

Il devint la loi constitutionnelle du 24 février 1875.

Nous savons comment il organisait le recrutement sénatorial.

Le nombre des membres de la chambre haute était fixé à 300 : 225 élus au scrutin de liste par les départements, investis d'un mandat de neuf ans et renouvelables tous les trois ans par tiers ; 75 inamovibles qui allaient être élus par l'Assemblée nationale. Le Sénat avait à combler lui-même les vacances qui pourraient se produire par décès ou démission.

Au mois de décembre 1875, il fut procédé par l'Assemblée nationale, à l'élection des inamovibles. Une série de scrutins restés célèbres donnèrent à la gauche 50 sièges et 25 seulement à tous les groupes de droite réunis.

Au mois de janvier suivant, 225 sénateurs furent nommés par les départements. Ces élections assurèrent au parti conservateur une majorité de quelques voix.

Pendant trois ans, les deux chambres ne cessèrent d'être en désaccord sur le plus grand nombre des questions, les élections de 1876 et celles qui suivirent le 16 Mai ayant envoyé à la Chambre des députés une majorité républicaine importante.

Le Sénat devait porter la peine de ses résistances; et, bien qu'à partir de 1879, il présentât, lui aussi, une majorité républicaine indestructible, il ne cessa d'être l'objet de nombreuses critiques.

L'institution des inamovibles et l'égalité de représentation des communes dans les collèges électoraux furent tout particulièrement attaquées.

Sans doute, disait-on, l'inamovibilité, le mandat viager sont une garantie d'indépendance mais cette indépendance, qui isole le mandataire et l'affranchit de tous comptes à rendre, engendre pour lui l'irresponsabilité. Or, l'irresponsabilité des législateurs est en contradiction avec tous les principes républicains et démocratiques. Il est bon, il est juste, moral même, que le mandataire puisse être révoqué par son mandant; autrement, qui donc garantit qu'il ne

substituera pas sa propre volonté à celle de son mandant? Qui donc empêche le sénateur inamovible de voter selon son sentiment ou son intérêt et non pas suivant la volonté du pays?

La souveraineté nationale ne peut être aliénée que temporairement; or, le mandat viager en est la cession définitive.

D'un autre côté, il était certainement bizarre, pour ne rien dire de plus, d'accorder à toutes les communes la même influence dans le collège électoral, de voir Paris, par exemple, nommer un délégué comme la plus humble, la plus pauvre, la plus minuscule commune rurale.

On comprend que les auteurs de la constitution de 1875 aient été séduits par l'idée de prendre la commune pour base du recrutement sénatorial. A la différence du département, de l'arrondissement, du canton, pures divisions administratives remontant à un siècle à peine, découpées un peu au hasard par la Révolution et devenues sous l'Empire les rouages d'une centralisation à outrance, la commune a conservé jusqu'à nos jours son individualité, son nom, son territoire, ses traditions, ses fêtes patronales. Donner à chaque commune une égale représentation, c'était faire œuvre de décentralisation; c'était, dans une certaine mesure, se rapprocher du sénat des États-Unis; c'était, selon le mot célèbre de Gambetta, que nous avons

déjà cité, « faire du Sénat le grand conseil des communes de France ».

Mais, n'est-ce pas pourtant exagérer manifestement l'importance de la commune que de lui accorder, toujours et partout, un délégué, qu'elle compte cinquante habitants, ou qu'elle en compte trois millions ? Pousser la passion de l'égalité de représentation à ce point, c'est consacrer la plus grosse des injustices ; c'est même, dans un certain sens, créer de flagrantes inégalités ; c'est permettre à une minorité qui peut être infime de faire la loi à la majorité : la prétendue égalité aboutit à un privilège.

« Supposons, écrivait M. Camille Pelletan, un honnête homme habitant un village perdu dans les montagnès ; avec cent autres, peut-être, il sera représenté par un électeur du deuxième degré. Il va habiter la campagne voisine qui a 1.000 habitants ; il perd les neuf dixièmes de son droit électoral primitif. Il émigre à Marseille, alors cela devient inouï : le voilà réduit aux trois millièmes de l'influence qu'il avait avant. Il semblerait, à voir ces résultats bouffons, que les chefs du centre droit et ceux du centre gauche se sont réunis dans un congrès solennel pour dissuader les Auvergnats et les Savoyards de venir se faire à Paris ramoneurs, commissionnaires ou marchands de marrons. »

C'était critiquer le recrutement sénatorial avec autant de justesse que d'esprit.

Toutes ces considérations n'avaient pas tardé à se faire jour dans l'opinion publique, et le 24 mai 1884 le gouvernement déposait un projet de révision tendant à modifier les articles 1 à 7 de la loi du 24 février 1875.

Le Sénat, justement inquiet de son infériorité numérique au congrès, n'accepta la révision de la constitution qu'à la double condition que cette révision serait limitée et discutée séparément par les deux chambres dans la forme des lois ordinaires. Les articles 1 à 7 pourraient seuls être modifiés après avoir été « déconstitutionnalisés. »

En conformité de cette décision, à la première séance de congrès, le 4 août 1884, la résolution suivante fut adoptée : « Les articles 1 à 7 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875 n'auront plus le caractère de disposition constitutionnelle. »

L'accord ainsi conclu entre les deux chambres, la discussion du projet gouvernemental put commencer. Ce projet n'admettait qu'une seule classe de sénateurs, en supprimant l'inamovibilité, au moins pour l'avenir. « Le Sénat se compose de 300 membres : 225 élus par les départements et les colonies, et 75 élus à la majorité absolue des suffrages par les deux chambres formant

un seul collège, mais procédant séparément au vote. »

Au Sénat le rapporteur, M. Demôle, se prononça, suivant en cela l'avis du gouvernement, contre le maintien de l'inamovibilité, « le mandat viager, dont l'exercice ne s'accompagne d'aucune responsabilité, constituant dans un état démocratique la plus choquante et la moins soutenable de toutes les anomalies ». Mais il repoussait énergiquement le remplacement des 75 inamovibles par des sénateurs élus pour neuf ans par les deux chambres. Le Sénat comprenait, en effet, que l'élection serait à la merci de la chambre la plus nombreuse, et que les députés enverraient siéger à la chambre haute une sorte de « commission de surveillance de 75 membres ». « Cette immixtion de l'une des deux chambres dans la composition de l'autre, disait le rapporteur, nous a paru impliquer une contradiction formelle avec le mode d'organisation du pouvoir législatif. Nos deux assemblées ne peuvent répondre utilement à leur mission qu'à la condition d'être, au point de vue de leur formation, absolument indépendantes l'une de l'autre. Il ne faut pas d'ailleurs les exposer, sur le terrain d'une élection à faire, à des conflits qui prendraient facilement un caractère aigu. »

Cette solution écartée, on se trouvait en présence de deux contre-projets :

Le contre-projet Marcel Barthe, que la commission faisait sien, supprimait les deux catégories, et donnait à tous les sénateurs une même origine, l'élection par les départements.

Le contre-projet Lenoël consistait à faire élire 75 sénateurs pour neuf ans par le sénat seul.

Ce fut ce dernier qui fut tout d'abord consacré par le Sénat, malgré le rapporteur, à la majorité de 138 voix contre 114.

C'était, en somme, après avoir supprimé le mandat viager, le rétablir indirectement, les membres ainsi nommés par le sénat ayant les plus grandes chances pour être indéfiniment réélus. La chambre des députés le comprit; elle estima, et avec raison, qu'entre le maintien d'une catégorie de sénateurs inamovibles et l'unité d'origine des membres du sénat, il n'y avait pas place pour d'autres combinaisons.

Le 2 décembre, le Sénat revint sur sa décision et adopta le texte qui est devenu le paragraphe 1^{er} de l'article 1^{er} de la loi : « Le Sénat se compose de 300 membres élus par les départements et les colonies. »

Restait à statuer sur le sort des inamovibles

existants. Pour l'avenir, le gouvernement proposait « qu'il ne fût rien changé à la situation des sénateurs élus par l'Assemblée nationale, de ceux élus par le Sénat antérieurement à la promulgation de la loi nouvelle ». La commission sénatoriale se rangea à cet avis, et son rapporteur ne put s'empêcher de rendre un solennel hommage à cette inamovibilité qui allait disparaître. « Il nous paraît que l'honneur et le bon renom de la République demandent que nous ne mettions pas hors du Parlement des hommes d'une valeur incontestée qui ont consacré leur existence à la politique et à l'étude des intérêts du pays. Qu'ils siègent à droite ou à gauche, ces hommes, les uns (et c'est de beaucoup le plus grand nombre), par leur inébranlable fidélité à la démocratie, les autres, par leur opposition même, nous apportent un concours et une force dont il ne faut pas nous priver. Leur présence parmi nous est pour nos délibérations une garantie de maturité et d'autorité morale. Votre commission propose de conserver les inamovibles jusqu'à l'expiration de leur mandat. »

Ainsi, le rapporteur couvrait de fleurs cette inamovibilité, « la plus choquante pourtant et la moins soutenable des anomalies ». En présence de ses avantages, reconnus par ses adversaires mêmes, était-il si urgent de l'abolir?

En conséquence de la disparition plus ou moins lointaine de 75 inamovibles, le nombre des sénateurs fut augmenté dans un certain nombre de départements, et la progression suivante (Seine, Nord, Belfort, Algérie et colonies exceptés) fut établie :

2 sénateurs pour les départements ayant une population ne dépassant pas 250,000 habitants.			
3	—	—	de 250,000 à 450,000 —
4	—	—	de 450,000 à 600,000 —
5	—	—	de 600,000 et au-dessus.

Dans la huitaine de la vacance par le décès d'un inamovible, on procédera en séance publique à un tirage au sort pour déterminer le département qui sera appelé à élire un sénateur.

Un certain nombre de sénateurs, entre autres MM. Des Roys et Maxime Lecomte, jugeant quelque peu blessante cette « loterie funéraire », avaient demandé qu'il fût procédé immédiatement à l'élection des remplaçants des inamovibles, lesquels auraient pris aussitôt place au Sénat; mais cette proposition, qui élevait momentanément le chiffre des sénateurs à 375, ne fut pas adoptée.

Le sort des inamovibles ainsi définitivement réglé, le congrès n'était qu'à la moitié de sa tâche; il lui restait à modifier le système électoral, le recrutement même du Sénat.

Le projet du gouvernement maintenait les

collèges électoraux tels qu'ils étaient établis, avec cette modification que les conseils municipaux, au lieu d'un délégué unique, auraient à nommer des délégués en nombre déterminé par le chiffre de leurs membres.

Après de longues discussions, voici les chiffres qui furent définitivement arrêtés :

Conseils municipaux de 10 membres, 1 délégué

—	12	—	2	—
—	16	—	3	—
—	21	—	6	—
—	23	—	9	—
—	27	—	12	—
—	30	—	15	—
—	32	—	18	—
—	34	—	21	—
—	36	—	24	—
—	Paris	—	30	—

Ce ne fut pas sans peine que le gouvernement parvint à faire triompher son projet, comme en 1875, le suffrage universel fut un instant adopté par la Chambre des députés, et comme en 1875 aussi, abandonné sur les instances du ministère.

Sur la proposition de M. Floquet, l'amendement suivant fut en effet voté le 2 décembre 1884 : « Les sénateurs sont élus à la majorité des suffrages par le suffrage direct et

universel. » Devant la résistance du Sénat, et après un discours de M. Jules Ferry, président du conseil, la Chambre, le 8 décembre, revint sur son premier vote : 280 votants contre 227 se prononcèrent cette fois contre le suffrage universel.

D'autres systèmes encore furent mis en avant et discutés lors de cette révision de 1884. Leur examen rapide s'impose comme conclusion de notre étude.

Dans un premier système, on substitue aux délégués des conseillers municipaux, les conseillers municipaux eux-mêmes. Puisque, dit-on, le Sénat doit représenter la volonté communale, pourquoi ne pas confier son élection à cette volonté communale dans toute sa plénitude ? Tous les membres des conseils généraux et d'arrondissement ont individuellement le droit de voter : pourquoi en serait-il différemment des conseillers municipaux, et pourquoi ceux-ci seraient-ils seuls à voter par délégation ? N'y a-t-il pas d'ailleurs de sérieux avantages à élargir la base électorale du Sénat en augmentant, en décuplant presque le nombre de ses électeurs ?

A cette argumentation on peut opposer deux objections, l'une de raison, l'autre tirée des nécessités de la pratique.

Tout d'abord, l'assimilation des conseillers

municipaux aux conseillers généraux et d'arrondissement n'est pas possible. Si ces derniers votent individuellement, c'est que chacun d'eux représente et apporte l'opinion du canton qui l'a élu ; mais l'opinion, la pensée politique de la commune, elle réside *dans la majorité* du conseil municipal, et elle n'est représentée que par cette majorité. Quant à l'augmentation du nombre des électeurs, elle se heurte à une grave difficulté.

Pour assurer l'indépendance de l'électeur, pour atténuer autant que possible, sinon rendre impossibles, les influences personnelles et locales, le plus sûr moyen, n'est-ce pas l'unité de collège ? Or, cette « unité de collège » n'est possible qu'avec le vote par délégation : comment réunir au chef-lieu de département un collège de 10 à 20.000 électeurs ? Et de plus, sous prétexte de rendre plus populaire le Sénat en élargissant sa base électorale, ne va-t-on pas dans ce système directement contre le but que l'on veut atteindre ? N'est-ce pas noyer entièrement les grandes communes urbaines dans la masse des petites communes rurales ?

Un autre système, qui n'est certes pas nouveau, — car il a été employé en France, et il l'est encore dans certains pays d'Europe pour les chambres basses elles-mêmes, — consiste à confier l'élection des sénateurs à des délégués

élus dans chaque commune, par et parmi les électeurs : en un mot, c'est le *suffrage universel indirect ou à deux degrés*.

Repoussé en 1884, il est aujourd'hui de nouveau à l'ordre du jour. Tout d'abord, c'est un acheminement qui, pour être lent, n'en est pas moins certain pour le suffrage universel direct. Ce serait déjà pour vous un motif suffisant pour le repousser. De plus, les vices inhérents à ce système électoral légitiment pleinement notre défiance à son égard.

Le suffrage universel indirect ne peut donner de résultats satisfaisants que si l'on suppose que les électeurs du premier degré procéderont à la nomination de ceux du deuxième tranquillement, et sans s'inquiéter du résultat de leur choix, sans songer aux candidats pour lesquels leurs propres élus auront à voter à leur tour. Mais combien la pratique diffère de la théorie ! En fait, que se passe-t-il quand une élection a lieu ? La question qui se pose nettement, clairement, question sur laquelle tout le monde a son opinion, bonne ou mauvaise, est celle-ci : un tel rentrera-t-il à la Chambre ou au Sénat ou n'y rentrera-t-il pas, sera-t-il ou non réélu ? Ce serait bien mal comprendre le génie des foules que de croire qu'elles n'iront pas droit au but, et qu'à cette question elles ne formuleront pas elles-mêmes la réponse ; qu'en définitive,

en votant pour tels ou tels intermédiaires, elles voteront pour tel ou tel candidat ; qu'elles exigent des déclarations, des engagements formels de la part des électeurs du deuxième degré, qui seront investis d'un véritable mandat impératif.

Dans ce cas, à quoi bon cette complication ? Pourquoi un suffrage à deux degrés, alors que le suffrage direct donnerait des résultats identiques ?

D'un autre côté, n'y a-t-il pas à craindre une autre éventualité, l'éventualité inverse de la précédente, non plus l'empressement des électeurs primaires, mais leur éloignement du scrutin ? Alors que, dans toutes les élections, depuis vingt ans, le chiffre des abstentions est considérable, et va quelquefois jusqu'à la moitié des inscrits, est-on bien sûr que nos populations attacheront un grand intérêt à un vote dont elles ne verront peut-être pas clairement et nettement le résultat ? N'est-il pas à craindre qu'elles ne manifestent que de l'indifférence pour « des élections d'électeurs » ? La nomination des sénateurs n'appartiendra-t-elle pas alors à une infime minorité, aux partis les moins nombreux, mais les plus remuants ? Loin de donner des résultats supérieurs au suffrage universel direct, ce système n'exagérera-t-il pas, au contraire, les dangers mêmes contre lesquels il cherche à se prémunir ?

En résumé, on peut opposer au suffrage indirect le dilemme suivant. De deux choses l'une : « ou la première élection n'aura pas un caractère politique ; et les électeurs s'abstiendront en grand nombre de se rendre au scrutin, ce qui pourra consacrer la pire des injustices, le triomphe de la minorité ; — ou bien elle aura ce caractère ; alors la deuxième élection devient inutile et le suffrage à deux degrés produit des résultats identiques à ceux du suffrage direct en augmentant notablement les chances de corruption et en favorisant les violations de mandat. Dangereux et inutile, tel il nous apparaît. Ses défenseurs, d'ailleurs, l'ont bien compris, et, s'ils le proposent, c'est qu'ils savent bien qu'une fois adopté et entré en pratique, les inconvénients qui lui sont inhérents se révéleraient au grand jour, et qu'alors le remède tout naturel, et tout préparé d'ailleurs, serait le suffrage universel direct.

Repoussé en 1875 et en 1884 après avoir failli triompher, le suffrage universel apparaît-il donc comme le terme nécessaire auquel l'évolution des chambres hautes doit nécessairement aboutir, terme qu'elle ne saurait tarder à atteindre en France ?

Notre conviction est que, du jour où les deux Chambres se recruteraient de la même manière, il y en aurait au moins une d'inutile

et que le dualisme céderait vite la place à l'unité législative, dont nous connaissons les inconvénients et les périls. Les jacobins, ceux qui vont chercher leurs modèles et leurs exemples dans la Convention, sont d'ardents défenseurs du suffrage universel pour le Sénat, et, en cela, ils sont dans leur rôle. Mais pour tous ceux qui ont reconnu la nécessité du partage du pouvoir législatif entre deux assemblées, il est impossible d'assigner à ces deux assemblées une origine commune. A côté de la chambre directement issue du suffrage populaire, il faut une autre chambre dont la mission soit d'avertir et de contrôler, qui soit pour le pays une garantie contre les entraînements d'une chambre unique. Comment cette mission pourra-t-elle être remplie ? comment cette garantie pourra-t-elle être efficace, si les deux assemblées procèdent du même mode d'élection ? La coexistence de deux Chambres ayant la même origine, pouvant prétendre à une influence égale et de même nature n'ouvrirait-elle pas, d'ailleurs, la porte à d'insolubles conflits, à une véritable anarchie politique ? Ce système n'aboutirait-il pas fatalement à la confusion des deux chambres ou à l'absorption de l'une par l'autre ? Car, si un gouvernement peut avoir besoin de freins et de contrepoids, il ne saurait avoir deux têtes.

Comme correctif au suffrage universel, on a souvent proposé d'établir des conditions d'âge et d'éligibilité fort rigoureuses ; mais qui ne voit que ce palliatif serait insuffisant ? La recherche des candidats deviendrait pénible pour les comités électoraux ; les partis seraient souvent obligés de donner leurs voix à des hommes auxquels ils ne se seraient pas adressés librement : ce seraient là les résultats les plus certains de ce système. Et d'ailleurs, à moins d'établir des catégories tellement étroites, que les restrictions imposées devinssent une atteinte à la souveraineté nationale et la négation même du droit des électeurs, ceux-ci pourraient sans doute être gênés dans leurs choix ; mais ils auraient toujours cependant la faculté de composer les deux chambres d'une façon identique. Et qu'arriverait-il si, sur un mot d'ordre bien exécuté, les électeurs prenaient le parti de rompre les entraves qu'on prétend leur imposer, de ne tenir aucun compte des catégories établies ? Qu'arriverait-il si le Sénat se trouvait alors composé d'une majorité d'inéligibles ? Son premier soin ne serait-il pas de se valider lui-même ? A quoi serviraient alors les précautions prises par le législateur ?

Ne vaut-il pas mieux, selon l'expression du rapporteur, M. Demôle, chercher les garanties indispensables « dans une sélection opérée par le suffrage universel sur lui-même, dans un

corps électoral qui, sur toutes les grandes lignes, marche étroitement uni à la masse de la nation, mais qui en même temps s'inspire le plus spécialement, pour assurer le présent et préparer l'avenir, des idées de prudence et de nécessité pratiques » ?

Et, à ce point de vue, le recrutement du Sénat français, tel qu'il est organisé aujourd'hui, nous paraît répondre autant qu'il est possible aux desiderata formulés par M. Demôle. En prenant pour électeurs du deuxième degré les membres de corps constitués, eux-mêmes issus directement du suffrage universel, il permet au suffrage à deux degrés de fonctionner convenablement, et il évite, par ailleurs, les abus du mandat impératif, puisque les membres du collège sénatorial ne sont pas désignés à la veille seulement d'une élection, mais à des époques déterminées, pour administrer les intérêts communaux et départementaux. Les conseillers municipaux, généraux et d'arrondissement voteront librement sur leur propre initiative, et ne se contenteront pas de déposer dans l'urne, sous la pression des électeurs, un bulletin déterminé à l'avance. Le Sénat sera élu par « les notabilités du suffrage universel ».

Sans doute, ce système a l'inconvénient de donner aux élections locales un caractère politique ; mais la politique ne pénétrerait-elle pas,

même sans cette cause, dans les assemblées communales et départementales ? Les élections aux conseils généraux ne sont-elles pas souvent le préliminaire presque obligé des élections à d'autres assemblées. à la Chambre et au Sénat ? A tort ou à raison, la politique est entrée dans toutes les élections ; quoi qu'on fasse pour l'en exclure, elle n'en sortira pas. Et, d'ailleurs, peut-on soutenir bien sérieusement que la masse des électeurs, le jour où elle nomme ses conseillers municipaux, par exemple, songe que son vote aura une répercussion sur des élections sénatoriales, qui n'auront lieu que dans trois, six ou même neuf ans ?

Comme conclusion de cette étude, nous ne saurions trop affirmer et répéter aux détracteurs systématiques du Sénat français, à ceux qui, pour le discréditer, veulent indisposer contre lui la masse de la nation en le représentant comme issu d'un *suffrage restreint*, du vote de quelques privilégiés : non, le Sénat français ne procède pas du suffrage restreint ; il procède du suffrage universel lui-même, dans ce qu'il a de plus intelligent et de plus éclairé. En confiant aux conseils généraux, aux conseils d'arrondissement, aux conseils municipaux la nomination des membres du Sénat, on la confie à des corps directement élus par le suffrage universel.

Le Sénat français représente l'universalité des

citoyens sans aucune distinction; il respecte toutes les notions, tous les principes que doivent respecter les gouvernements vraiment démocratiques. Il peut à bon droit, et au même titre que la chambre basse, se réclamer hautement du suffrage universel; car il en est tout à la fois l'expression libre et éclairée.

Vu :

Le professeur Président de la Thèse,

EDMOND VILLEY.

Vu :

Le Doyen de la Faculté,

EDMOND VILLEY.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Caen,

E. ZEVORT.



TABLE DES MATIÈRES

DROIT ROMAIN

Du Sénat romain et de son influence sur la formation du droit privé

	Pages.
INTRODUCTION	7
CHAPITRE I ^{er} . — Organisation du Sénat romain	13
§ I ^{er} . — Période royale	13
§ II. — Période républicaine	20
§ III. — Période impériale	48
CHAPITRE II. — Influence du Sénat romain sur le Droit privé sous la royauté et la république . .	54
§ I ^{er} . — La <i>patrum auctoritas</i> . — Ses diverses phases	56
1 ^o Avant les <i>leges Publilia, Philonis</i> et <i>Mœnia</i>	60
2 ^o La <i>lex Publilia, Philonis</i> et la <i>lex Mœnia</i>	69
§ II. — De la <i>patrum auctoritas</i> dans son appli- cation aux <i>consilia plebis</i> et aux <i>consilia</i> <i>tributa</i> . — La loi Hortensia	72
CHAPITRE III. — Influence du Sénat romain sur le Droit privé aux derniers siècles de la république . .	89
§ I ^{er} . — Le Sénat déclare que le peuple n'est pas obligé par la loi votée.	91
§ II. — Il décide qu'une loi est abrogée.	93
§ III. — Il admet des dérogations à la loi existante.	»
§ IV. — Il dispense certaines personnes de l'obser- vation de la loi	94

	Pages.
§ v. — Il rend des sénatus-consultes concernant le droit privé dès la période républicaine	100
CHAPITRE IV.— Influence du Sénat romain sur le Droit privé dans la période impériale.	105

DROIT FRANÇAIS

Des principes qui président au recrutement des Chambres hautes

INTRODUCTION	127
------------------------	-----

PREMIÈRE PARTIE

SÉNATS FÉDÉRAUX

1° Le Sénat des États-Unis	150
2° Le conseil des États de la confédération helvétique . . .	173
3° Le bundesrath de l'Empire d'Allemagne	186
Le système de l'ausgleich.	194

DEUXIÈME PARTIE

SÉNATS DES PAYS UNITAIRES

SECTION PREMIÈRE. — Hérité.	210
Grande-Bretagne	»
Hongrie	231
Autriche	240
Chambres hautes germaniques	243
Japon.	248
Espagne	252
Portugal.	258
SECTION II. — Nomination	267
Le sénat russe	268
Le sénat turc de la constitution de 1876.	270

	Pages.
Système des catégories. — Italie	272
Système des candidatures. — Ancienne constitution du Brésil	279
SECTION III. — Élection	286
§ I ^{er} . — Le cens. — Belgique.	288
§ II. — Cumul du cens et du suffrage à deux degrés. — Danemark.	292
§ III. — Élection par les assemblées locales.	296
1 ^o Hollande; — 2 ^o Suède	»
§ IV. — Élection par la seconde chambre.	305
1 ^o Norvège; — 2 ^o Islande	»

— TROISIÈME PARTIE

LE SÉNAT FRANÇAIS

SECTION PREMIÈRE. — Les Chambres hautes de 1789 à 1875 . .	313
§ I ^{er} . — La constituante et la Convention	»
§ II. — La constitution de l'an III. — Le Directoire. . .	316
§ III. — La constitution de l'an VIII. — Le Consulat et l'Empire	318
§ IV. — Première Restauration. — Les Cent Jours. — Deuxième Restauration.	325
§ V. — La Monarchie de Juillet.	331
§ VI. — La seconde République	336
§ VII. — Le second Empire. — Constitution de 1852. . .	337
SECTION II. — Troisième République.	341
Constitution de 1875. — Révision de 1884.	»
CONCLUSION.	371



